UNIVERSITATEA DE STAT DIN MOLDOVA

MOLDOSCOPIE
(PROBLEME DE ANALIZĂ POLITICĂ)

Nr.4 (XLVII), 2009

REVISTĂ ŞTIINȚIFICĂ TRIMESTRIALĂ

CHIŞINĂU – 2009
CEP USM

MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). – nr.4 (XLVII), 2009. - Chişinău: CEP USM, 2009. – 194 p.

Ideile şi opiniile expuse în materialele prezentate aparţin autorilor şi nu reflectă neapărat punctul de vedere al colegiului de redacţie

Articolele apar în redacţia autorilor, sunt recenzate

versiunea electronică:
http://www.usm.md/?mode=437

ISSN 1812-2566

S U M A R

SUMMARY

Compartimentul
ISTORIA, TEORIA ŞI METODOLOGIA ŞTIINȚEI POLITICE

ПОСТКОММУНИЗМ И СОВРЕМЕННАЯ КОНЦЕПЦИЯ ТОЛЕРАНТНОСТИ[1]

Владимир ГУТОРОВ
Россия, Санкт-Петербург, Санкт-Петербургский университет, факультет политологии, кафедра теории и истории политики
заведующий кафедрой, доктор философских наук, профессор

In the article the euristic possibilities of using of conceptions of tolerance formed in modern political theory for analysis of the phenomenon of post-communism are analyzed. The specific peculiarities of political processes in the Central and the Eastern Europe as like as the post-communist Russia are investigated. When avoiding extreme appraisements which often accompany analysis of political process in modern Russia (as well as in all post-communist region, in general), one could define the common trends in evolution of political culture which reflect in some way the influence of idea of globalization on domestic elites. By adopting the conception of the rapid liberalization of economy and political system in frame of new version of «pursuing modernization», the post-communist political leaders (especially in Russia) have lost the advantages of support of the strong state for the overcoming various difficulties of transitional period. But, while the post-communist regimes in Central and Eastern Europe could ultimately compensate the lack of democratic traditions by integrating into structures of the European Union, Russia, on the contrary, was found to be doomed to a mere imitation of corresponding western liberal specimens just because of destruction of its own natural conservative base – the traditions of centralized system of government.

In particular, the following thesis which is important for understanding of post-communist politics is based: the absence of tolerance itself generated many political crises accompanying the process of reforms in this region during the last decades of XX century.

Key words: political philosophy, tolerance, post-communism, political crisis, radicalism, reforms, intolerant behaviour

[1] *Работа выполнена в рамках проекта №2.1.3. 4708 «Современные концепции политического образования: Запад и Россия. Опыт сравнительного анализа», осуществляемого в рамках федеральной программы Министерства образования и науки Российской Федерации «Развитие научного потенциала высшей школы (2009-2010 гг.)».*

Тезис, в соответствии с которым проблема толерантности является ключевой в политическом дискурсе абсолютного большинства бывших социалистических стран, почти двадцать лет назад приступивших к формированию демократического общества, не вызывает у политологов никаких сомнений. «Большинство исследований, посвященных демократической консолидации в посткоммунистических странах, - отмечает группа канадских политологов, - сконцентрирована на политической толерантности, то есть на готовности гарантировать права и свободы противникам... Центральное место, уделяемое в научной литературе политической толерантности, отражает вполне понятную озабоченность тем, что никогда нельзя считать, что толерантности уже достаточно для того, чтобы обеспечить выживание и процветание демократии в посткоммунистических странах» [9, 371]. Удивляться подобной постановке вопроса не приходится хотя бы уже потому, что период трансформации коммунистических режимов в демократические дал немало примеров нетолерантного поведения, не имеющих никаких аналогий с поведением индивидов и социальных групп в «традиционных» демократиях Западной Европы. Но прежде чем предпринять попытку выяснить причины, вызвавшие столь бросающийся в глаза дефицит толерантности в посткоммунистическом мире, к которому относится и современная Россия, необходимо остановится на некоторых исходных методологических аспектах теории толерантности. В том, что касается эмпирического материала, то, ввиду небольшого объема данной работы, придется ограничиться преимущественно опытом ранних посткоммунистических преобразований в странах Центральной и Восточной Европы с надеждой привлечь аналогичный и чрезвычайно обширный российский опыт в других наших исследованиях.

В современной политологической литературе понятием «политическая толерантность» обычно характеризуется ситуация, при которой индивиды «полностью признают законные права гражданства для групп, к которым они сами не испытывают приязни» [25, 76]. Совершенно очевидно также, что концепция политической толерантности является производной от философской теории толерантности, уходящей своими корнями в традицию позднего Возрождения (Боден) и раннего Просвещения (Монтескье и Вольтер), но окончательно сложившейся в XIX в. в эпоху расцвета западноевропейского либерализма.

В обыденной речи терпимость в самом широком смысле понимается как способность переносить или претерпевать чего-либо. В общественном контексте это понятие также часто употребляется для характеристики способности человека или группы сосуществовать с людьми, имеющими иные убеждения и верования. В третьем издании «Нового международ-

ного словаря» Уэбстера толерантность определяется как «демонстрация понимания и мягкости (leniency) по отношению к поведению или идеям, вступающим между собой в конфликт». Совершенно ясно, что между этими предельно общими определениями и теоретической моделью толерантности находится внушительная дистанция. Современные конфликты – внутренние и международные, – в основе которых лежит нетерпимость религиозная или идеологическая, очень часто оценивается в соответствии с критериями, сложившимися, прежде всего, в рамках концепций гражданского общества и толерантности. Например, на Западе конфликт в Косово или же политические процессы в посткоммунистической России легко объясняют отсутствием в обоих регионах сложившихся структур гражданского общества, что порождает нетерпимость и насилие. В свою очередь, нетерпимость западных демократий, например в отношении политики Югославии в Косово или России в Чечне, обусловлена, помимо чисто прагматических соображений не только идеологическим принципом, предусматривающим приоритет прав человека над суверенитетом и территориальной целостностью той или иной страны, но имеет и определенное теоретическое обоснование. Речь идет о весьма своеобразном и не всегда логически корректном преодолении ультра-либеральной трактовки толерантности как нейтральности. Насколько обоснованы такого рода концептуальные обобщения? Для того, чтобы ответить на этот вопрос, необходимо еще раз остановиться на исходных принципах обеих концепций. Первоначально представляется более удобным продолжить обсуждение проблемы толерантности, поскольку очевидно, что в теоретической плоскости эта проблема позволяет более рельефно выявить новые аспекты современной концепции гражданского общества. Более того, в настоящее время теория толерантности даже в политических ее аспектах может вполне рассматриваться с известными оговорками как своеобразное введение к обсуждению концепции гражданского общества. Ведь исходным моментом западной модели толерантности является восходящая к традиции Просвещения трансформация представлений об отношениях государства и индивидов. Из этой трансформации возникли две принципиальные предпосылки: а) правительство обладает только ограниченной властью, источником которой является народ, представляющий собой корпорацию граждан; б) народ в качестве высшего суверена сам определяет свою судьбу.

Исходя из этих принципов, А.Мейклджон в своем знаменитом эссе «Свободная речь и ее отношение к самоуправлению» сформулировал идею толерантности следующим образом: свободная речь играет практическую роль в самоуправляющемся обществе, создавая основу для свободного обсуждения гражданами всех интересующих их вопросов. Свобода выражения необходима потому, что все сообщество заинтересовано в ре-

зультатах принятых решений. Свобода слова основана, таким образом, на коллективном интересе, который состоит не только в том, чтобы каждый индивид имел свободу самовыражения, но и в том, чтобы все, заслуживающее внимания быть выраженным, было высказано [18, 24-26]. В соответствии с таким представлением, государству запрещено вторгаться в ту сферу, где свобода выражения неотделима от выполнения гражданским коллективом своих суверенных функций.

Принцип самоуправления лежит в основе классической либеральной модели толерантности. Последняя предполагает существование равновесия между гражданским коллективом и государством.

Не меньшей популярностью у современных политологов пользуется и так называемая «модель крепости». Ее теоретические предпосылки (как и предпосылки классической модели) были разработаны еще в XIX в. Суть ее состоит в следующем: современной концепции свободы, основанной на прогрессистской оптимистической идее исторической эволюции человечества от автократии к демократии противостоят противоборствующие тенденции. Во-первых, нигде и никогда не существует полной идентификации между гражданским коллективом и правительством. Антагонизм между ними в равной мере может возникать как в результате отхода правительства от своих демократических истоков, так и в случае возникновения ситуации, когда и правительство, и сам народ начинают представлять угрозу для принципов свободы и терпимости [3, 76sqq].

В теоретическом плане такого рода ситуация, как уже отмечалось выше, постоянно обсуждалась в политической теории XIX в., например, А. де Токвилем и Д.С.Миллем, опасавшимися той угрозы, которую представляет для свободы «тирания большинства» в грядущих массовых демократиях. Как отмечал Милль в своем эссе «О свободе», поскольку возникшее в данный момент большинство «может испытывать желание подавлять одну из своих же собственных частей..., предосторожности необходимы как против этого, так и против любого другого злоупотребления властью» [20, 6].

И Милль, и его младший современник У.Бэджхот, написавший в 1874 г. эссе «Метафизическая основа терпимости», исходили из проверенной опытом максимы - нетерпимость и преследования изначально свойственны человечеству, поскольку они существуют по природе [1, 220]. В XX в. проводимые специалистами по детской психологии эксперименты, связанные со сравнительным анализом нетерпимости у детей и взрослых, вполне подтвердили выводы Бэджхота о том, что нетолерантное поведение в обществе постоянно воспроизводится вследствие неистребимости инфантильных комплексов, порожденных потребностью в вере, священных обы-

чаях и ритуалах, заменяющих рациональное обсуждение сложных общественных проблем [1, 220].

В этом плане суть «модели крепости» заключается также в том, чтобы создать такую систему законодательства, которая способна гарантировать свободу в случае возникновения любой из обозначенных выше опасностей. В наше время все больше стала ощущаться необходимость в разработке более основательной и логически непротиворечивой основы концепции толерантности. В связи с этим возникло множество попыток создания такой логической базы. Обсуждение степени их состоятельности не входит в предмет данного изложения. Представляется вполне разумным одно из базовых определений «истинной толерантности», предложенное Д.Будшевским: «Истинная толерантность... представляет собой особый случай того, что Аристотель называл практическим разумом... потому, что он связан со средствами и целями; специальным случаем потому, что его наиболее важная функция состоит в защите целей против претенциозных средств. Поскольку [такое положение] представляет собой явный парадокс, нет ничего удивительного в том, что оно вызывает недоумение» [5, 7].

Из данного определения вытекают следующие принципы, или «советы толерантности»:

а) истинно толерантный человек верит, что каждый вправе защищать при помощи рациональных аргументов свое понимание того, что является для индивидов благом, независимо оттого, будет ли это понимание истинным или – ложным, а также стремиться убедить других в том, что он прав;

б) ни один толерантный человек не будет терпеть действий, разрушающих внутреннее право выбора его самого и других;

в) конечный принцип толерантности состоит в том, что зло должно быть терпимо исключительно в тех случаях, когда его подавление создает равные или большие препятствия к благам того же самого порядка или же препятствия ко всем благам высшего порядка [5, 11-13].

Последний принцип, вполне сопоставимый с критерием Парето, на наш взгляд, действительно выражает предельную степень толерантности. В глазах сторонников коммунитаристской трактовки толерантности этот принцип отражает исключительно индивидуальный подход и игнорирует принцип коллективного выбора группы. Представляется, однако, что принцип толерантности группы является производным от индивидуального выбора. Один из аспектов терпимости, между прочим, состоит именно в том, что толерантный индивид вправе игнорировать группу и даже все общество, противостоять им, но он осуществляет это право не демонстративно и не из каких-либо своекорыстных побуждений, поскольку зло само по себе не является целью его поведения.

Проблема коллективного и группового выбора является, тем не менее, чрезвычайно важной, когда сам выбор вызван необходимостью осуществления широкомасштабных социальных реформ. В начале 1990-х годов перед таким выбором оказались страны, отбросившие социалистические принципы и вновь вступившие на капиталистический путь развития.

В политическом плане в условиях всеобщей эйфории 1989-1990 гг. повсеместный крах режимов советского типа, произошедший в ходе парламентских выборов, рассматривался как в самом регионе, так и на Западе сквозь призму исторического поражения «социалистической левой». Сами результаты выборов в большинстве бывших коммунистических стран (за исключением Болгарии, Румынии и Югославии), как казалось тогда, указывали на то, что как концепция социализма, так и любой социалистический вариант развития не могут найти более поддержки ни в настоящем, ни в будущем [23].

Вместе с тем, несмотря на убедительную победу политических партий и блоков под националистическими и демократическими знаменами, главные социальные, политические и психологические характеристики основной гражданской массы новых восточноевропейских демократий далеко не всегда соответствовали соотношению сил победивших блоков и социалистической оппозиции в парламентах. На протяжении всего первого пятилетнего цикла левые силы продолжали сохранять устойчивые позиции в постсоциалистических обществах на уровне социальных структур и электората. Этому способствовали сами обстоятельства и характер проводимых в рамках данного цикла реформ, а также устойчивые традиции прошлого.

Программы и политику новых партий вряд ли можно рассматривать сквозь призму классических дихотомий, характерных для партийных систем Западной Европы: левые - правые, капиталистические (буржуазные) - пролетарские, богатые - бедные, сельские - городские, христианские – светские, этатистские - антиэтатистские, националистические – интернационалистские и т.д. [11]. Для прежней коммунистической системы была характерна атомарная, диффузная социальная структура [17, 185sq]. Сама специфика процесса социальной рестратификации в постреволюционных обществах, отсутствие влиятельных групп интересов, опирающихся на массовую базу, существенно затрудняли артикуляцию политических предпочтений избирателей.

Вместе с тем, поведение электората определяли факторы гораздо более глубокого порядка. Развитие в направлении «социально ориентированной рыночной экономики», декларированное в программах реформаторов первой волны, сразу обнаружило большое количество кричащих парадоксов. Например, радикальные экономические реформы и приватизация, соз-

дание доходных государственных и частных предприятий, формирование новой экономической элиты, увеличение спроса на рабочие места и т.д. возможны только в случае, если политическая система в состоянии справляться с первичными непосредственными последствиями начавшихся реформ – резким снижением жизненного уровня и социальной дезинтеграцией, вызванными радикальной трансформацией социалистической экономики и общественных структур. Государство должно изыскивать ресурсы для смягчения и компенсации самых тяжелых социально-экономических потерь. Наследие социалистического государственного патернализма с его специфической комбинацией авторитаризма и политики, направленной на обеспечение и поддержание благосостояния (welfare politics), постоянно приводило к конфликту укоренившихся на протяжении десятилетий ожиданий и надежд на помощь государства для поддержания стабильного уровня потребления с политикой либерализации, не предусматривавшей создание соответствующих государственных фондов.

«Конфликт ожиданий» во многом углублялся возникновением новых форм социальной дискриминации, связанных с трансформацией бюрократического социализма и его властных структур. Под аккомпанимент широко разрекламированной в СМИ кампании по декоммунизации десятки тысяч представителей номенклатуры высшего и среднего звена, используя тайные и явные финансовые ресурсы, личные связи и хорошее знание столичной, региональной и местной конъюнктуры, переместились из партийных кресел на места руководителей банков, совместных и частных предприятий, составив основу нового «кадрового капитализма». Такого рода метаморфоза резко контрастировала с потерей огромным числом граждан в результате приватизации и рационанализации производства работы или многих преимуществ, связанных в прошлом с высокой квалификацией или академическим образованием. Другие группы населения: пенсионеры, многодетные семьи, безработные, матери-одиночки были вообще отброшены процессом модернизации до уровня ниже прожиточного минимума. Обширный слой низкооплачиваемых государственных служащих, подвергся серьезной дискриминации. Бедность как фактор социальной жизни развивалась на фоне расцвета афер «новых богачей», спекулянтов, мафиозных организаций, получавших огромные полулегальные и прямо незаконные доходы и обладавших большим влиянием практически во всех посткоммунистических обществах [19, 20sq].

В различных формах такого рода тенденции имели место в большинстве посткоммунистических стран и они не могли не повлиять на характер формирующейся новой политической культуры и особенности развития политических процессов. Специалисты выделяют следующие особенности современной политической культуры в посткоммунистической Централь-

ной и Восточной Европе: 1) преобладание профессиональных политиков; 2) низкий уровень политического участия; 3) широко распространенные политическая апатия и стремление замкнуться в частной жизни (приватизм); 4) тенденция к авторитаризму, выражающаяся как в латентных, так и в открытых формах [19, 20sq].

Вторая и третья особенности, естественно, связаны друг с другом. Статистика голосования свидетельствует о существовании устойчивых социальных групп (от 30 до 48%), не принимающих участия в местных и национальных выборах. Эти группы особенно велики в Польше, Венгрии и Словакии. Попытки объяснить такую пассивность традициями репрессивного авторитарного правления в соединении с крайне тяжелыми социально-экономическими условиями, отбросившими большие социальные группы до положения маргиналов, борющихся за выживание, не могут не встретить понимания. Гораздо труднее объяснить вполне реальные авторитарные тенденции в посткоммунистических странах при помощи ссылок на предшествующие методы господства и управления.

Прежде всего, история всех без исключения революционных периодов трансформаций экономических и социально-политических систем свидетельствует о резком возрастании авторитарных начал в политической жизни, когда сосредоточение власти и контроля в руках небольших группировок амбициозных политиков, стремящихся укрепить свое достаточно шаткое положение «жесткими мерами» и безудержной пропагандой популистского толка, является именно нормой, а не исключением. Так или иначе, именно эти тенденции привели к резкому снижению уровня толерантности в большинстве посткоммунистических стран. Решающую роль в этом плане играла кампания по «декоммунизации», проводимой с разной степенью интенсивности во всех странах Центральной и Восточной Европы и имевшей для| них различные последствия.

Как известно, в Чехословакии и ГДР крах коммунистических режимов произошел настолько неожиданно, что, в отличие от Польши (где летом 1989 г. между коммунистическим руководством и оппозицией, вероятно, было заключено «джентельменское соглашение», препятствующее в будущем охоте на коммунистов), никаких предварительных договоренностей относительно будущей судьбы партийных функционеров заключено не было.

В октябре 1991 г. федеральный парламент принял закон, запрещавший определенным категориям граждан, включая партийных функционеров (начиная с городского уровня), агентов и сотрудников государственной службы безопасности и др., занятие выборных или назначаемых общественных или профессиональных постов в государственных организациях или в смешанных компаниях, в которых государство было держателем основ-

ного пакета акций, сроком на пять лет. 9 июля 1993 г. чешский парламент принял закон, объявлявший коммунистический режим «незаконным». В законодательстве были сняты ограничения, препятствующие преследованию за преступления, совершенные с 1948 по 1989 г. По общим оценкам под действие этого закона подпадало приблизительно 2000 граждан [4; 21]. Необходимо отметить, что вышеупомянутый закон о люстрации 1991 г. был воспринят как слишком строгий даже политиками – выходцами из диссидентских кругов (включая Федерального президента В.Гавела). Обычно утверждали, что только события августа 1991 г. в СССР могут частично объяснить резкий поворот от умеренной версии к столь обширной и излишне ригористичной [28, 421].

Как только официальные чехословацкие СМИ начали в 1991 г. шумную кампанию в поддержку закона о люстрации, леволиберальная газета «Mlado fronta Dnes» опубликовала драматическую статью-комментарий, в которой был поставлен своеобразный диагноз всей политике Гражданского форума (OF) – движения, инициировавшего «бархатную революцию». Статья имела название – «Диагноз OF: политическая шизофрения». «Атмосфера последних съездов OF, - утверждалось в статье, - определялась радикальными представителями из провинциальных кругов, а также теми, кто занял освободившиеся места, после того, как в государственном управлении сменилась первая волна представителей OF... Политика высшего эшелона OF, состоящего из писателей, журналистов, актеров, исполнителей модных песенок и других приверженцев антиполитики… разочаровывает все большее количество граждан, а также простых избирателей». Основная проблема OF состоит в том, что «свободно организванный политический клуб давно является анахронизмом», но «политическое руководство OF, оглушенное успехом июньских выборов, 1990 г. решило эту проблему игнорировать» [16].

В статье MFD была дана вполне определенная характеристика положения, которое в целом можно было определить как отсутствие какой-либо определенной концепции декоммунизации чехословацкого общества. Даже само понятие «декоммунизация», судя по декларациям политических партий и групп и многочисленным публикациям в прессе на эту тему, было крайне смутным. Для радикальных антикоммунистических групп, таких как Клуб ангажированных беспартийных (KAN) или Антикоммунистического альянса (AA) декоммунизация означала всеобщую «проверку на лояльность» чуть ли не всех «носителей идеологии» старого режима или даже просто симпатизировавших ему. Для прагматично настроенных реформистов, особенно из кругов экономических экспертов, часть которых примкнула к OF (В.Клаус, Т.Йежек, В.Длуги и др.) декоммунизация означала просто чистку государственного аппарата от старых номенклатурных

кадров. И, наконец, существовал левый вариант («позитивная программа») декоммунизации, выдвигавшийся реформистски настроенными диссидентами с коммунистическим прошлым (например, З.Млынарж). Под ней подразумевалась дебольшевизация и десталинизация, отказ от концепции руководящей партии и принятие идеи частной собственности и парламентской демократии [2, 164-165].

Развязанная правыми радикалами кампания за принятие закона о люстрации в конечном итоге способствовала более тесным контактам левых партий между собой (Коммунистическая партия Чехии и Моравии, Коммунистическая партия Словакии, И.Свитак, З.Млынарж и др.), а также усиливало стремление последних начать переговоры с более умеренными демократами, ориентирующимися не на сиюминутные лозунги, а на долговременные цели [10]. Например, один из ведущих представителей движения «Общественность против насилия», министр внутренних дел и будущий руководитель Словакии - В. Мечиар предложил либо сжечь основные документы Службы безопасности, либо законсервировать ее архивы на несколько десятилетий, начав строительство демократии «с нуля». Его мнение, однако, не было самым авторитетным даже в рамках его собственной организации. Однако дискуссия о люстрации перекинулась на Словакию и приняла там весьма острую форму, породив даже слухи о готовящемся «левом путче» типа 1948 г. и т.д. В марте 1991 г. впервые ясно обнаружилась тенденция к союзу «Платформы за демократическую Словакию» В.Мечиара и словацкими националистами. В свою очередь, слухи о «путче» усилили позиции сторонников люстрации и декоммунизации, подтолкнув принятие соответствующего закона в октябре 1991 г. Начавшаяся кампания в поддержку люстрации, совпав с проведением в жизнь радикальной программы рыночных реформ (автором которой был В. Клаус – нынешний президент Чехии и тогдашний лидер Гражданской демократической партии) со всеми ее последствиями, постепенно стала подрывать позиции бывших диссидентов. Умеренные демократы все больше предпочитали ориентироваться на создание нового альянса, формируемого из представителей старого коммунистического истеблишмента и руководителей СМИ. В.Гавел подписал закон, выразив одновременно свое недовольство его жестокостью, между тем как символ «пражской весны» 1968 г., председатель парламента А.Дубчек отказался поставить свою подпись, усмотрев противоречие между законом о люстрации и уже ратифицированным парламентом списком индивидуальных прав и свобод. Позиция А.Дубчека в дальнейшем была поддержана международными организациями по правам человека и Советом Европы, справедливо усмотревшим в чехословацком и во многом аналогичном ему болгарском люстрационных законах примене-

ние архаического критерия коллективной вины по отношению к коммунистическим чиновникам [2, 170; 28, 415].

Анализируя кампании по декоммунизации в странах Центральной и Восточной Европы и общий тон прессы и телевидения, следивших за развернувшимися многочисленными скандалами, которые усиливали ажиотаж, но одновременно и неясность подхода к самой проблеме, большинство нейтрально настроенных аналитиков постоянно подчеркивают крайне отрицательный травмирующий характер, который эта кампания имела для общественного сознания и политического дискурса. «После «нежной революции», - отмечает Ю.Балаж, анализировавший кампанию по люстрации в Чехословакии, - настало время нежной юстиции Линча» [2, 181]. Е.Ковач, специально изучившая роль венгерских СМИ в борьбе за «восстановление справедливости», также отмечала избирательный подход к проблеме ответственности за прошлое. «Тогдашняя госбезопасность, тайная служба режима Кадара и советская армия, - писала она, - были объектом для обсуждения в СМИ, тогда как нацистское прошлое или вина режима Хорти в период между двумя войнами замалчивались» [14, 120]. Такого рода избирательность в конечном счете ударила рикошетом по самим СМИ. Когда в связи со скандалом, разгоревшимся после показа отснятого оппозиционной группой кинематографистов фильма «Черный ящик» (январь 1990 г.), стало ясно, что новое коммунистическое правительство сохранило, несмотря на многочисленные декларации, тайную службу безопасности и ведет слежку за политиками из новых оппозиционных партий, в Венгрии началась подлинная «охота на ведьм», в том числе после опубликования так называемого «списка III/III», содержавшего имена бывших агентов. Предложенный фракцией *Венгерского демократического форума* «план правосудия» (август 1990 г.) резко «перевел стрелку» политического дискурса из сферы «исторической ответственности» и «восстановления справедливости» в сферу юридических преследований, которым могли подвергнуться (в силу крайней растянутости «плана») 80 000 членов ВСРП.

В ноябре 1991 г. после жаркой телевизионной дискуссии между представителями Венгерского форума и ВСРП по поводу венгерского варианта «закона о люстрации» (проект Зетеньи-Такача) президент А.Гёнц отправил этот проект в Конституционный суд для проверки его законности. Когда в марте 1992 г. суд признал проект антиконституционным, активисты Венгерского форума развязали в СМИ кампанию, предметом которой была легитимность самого конституционного суда. Вслед за этим, контролируя телевидение и радио, правительство вскоре развязало новую истерическую кампанию по проверке «чистоты прессы», вернее тех газет, которые не разделяли официальную позицию. В результате «проверка прессы» и люстрация составили в политическом дискурсе как бы единый комплекс.

Обсуждение темы декоммунизации приняло ритуализированный характер, появились новые «герои», «еретики» и «ренегаты». «Дискуссии в СМИ формировали разнообразные роли, которые повышали эмоциональный индекс скандала» [14, 129]. В конечном итоге решение оказалось соломоновым: венгерский парламент принял в марте 1994 г. закон, предписывавший обследование государственных деятелей высшего ранга на предмет сотрудничества с секретными службами и участия в репрессиях 1956 г., но фонды архивов госбезопасности были опечатаны (как и в Болгарии, Польше и Румынии) на несколько десятков лет (в Венгрии до 1 июля 2030 г.).

Почти идентичные результаты декоммунизации в большинстве посткоммунистических стран свидетельствовали, что она может рассматриваться, в известном смысле, скорее как «эмоциональный проект» [7, 162]. Вместе с тем нельзя недооценивать влияние этих кампаний как на общественное сознание, так и на социально-политические институты, включая СМИ. В 1996 г. немецкий политолог Г.Фер, подводя итоги декоммунизации в Польше дал следующее ее определение: «Конфликт, связанный с декоммунизацией в Польше свидетельствует о наличии у него символических и стратегических параметров. Декоммунизация является составной частью политической борьбы новых элит, направленной на создание основ изменившейся политической среды (Umwelt) в результате проведенной в 1989 г. смены системы. Речь идет о семантических стремлениях (semantische Bestrebungen) политических акторов равным образом запечатлеть новые содержательные значения справедливости, права и политического прошлого. С этим связана и другая предпосылка, освещающая стратегические параметры политического дискурса: декоммунизация и “люстрация" являются составными частями стратегии мобилизации политических элит и партий в конкурентной борьбе за влиятельные позиции в общественной и политической жизни Польши» [7, 135].

Быстрая смена различных образцов и подходов к декоммунизации в польском обществе также свидетельствует о том, что эти кампании имели во всех странах идентичную внутреннюю логику: начинаясь со вполне мирных заявлений, они в дальнейшем, по мере нарастания конфликтов, превращались в обличительный и разоблачительный шквал взаимных обвинений только для того, чтобы в конце концов «уйти в песок», оставив за собой многочисленные следы ненависти в травмированном общественном сознании.

Словесная агрессия в тот период стала обычным оружием всех политических сил, оскорбления и инсинуации - чрезвычайно заурядным явлением, свидетельствующим о низких стандартах общественного поведения и моральном уровне политических оппонентов. Само понятие «оппонент» стало звучать в СМИ, в парламенте и в предвыборных плакатах как

«враг», с той, конечно, разницей, что «политические враги, которые в коммунистические времена должны были быть прежде всего уничтожены, сегодня должны быть оклеветаны и оскорблены» [7, 157].

В итоге все подобные «идеологические послания» [25, 425], окрашенные во все цвета популистско-агрессивной риторики, проникли практически во все сферы общественной жизни и сознания, затронув даже такой оплот польской исторической традиции и культуры, как католическая церковь [27; 24]. Если в самом начале кампании «нормальной» дихотомией считалось противопоставление «мы», то есть сообщество «католических поляков», и «они» - «люди коммуны» [12, 28sq, 34sq; 13, 158sq], то в дальнейшем многие католики в соответствии с логикой декоммунизации оказались в противоположном лагере в связи с тем, что понятие «коммунист» расширилось чрезвычайно. «Образ врага» воплотился в понятиях *тайных коммунистов, посткоммунистов, католических левых* и просто *левых* [8, 158]. Комментируя такие расширительные толкования, польский публицист М.Фик писала в «Gazeta Wyborcza»: «В этом смысле каждый может превратиться в коммуниста: тот, кто выступает против введения религиозного образования в школах, не говоря уже о тех, кто был против законодательства, запрещающего аборты... Сегодня коммунистом может быть мистик; человек, который в другой стране и в другое время считался бы вполне подходящим, может стать коммунистом. Любой, кто поддерживает зарубежный или польский капитал или даже их обоих, может стать коммунистом. Коммунист может принадлежать к любому типу идеологической партии или он может вообще не принадлежать ни к какой партии» [31, 9].

В польской печати после 1991 г. такие нейтральные прежде слова, как *христианин, церковь, католик, священник, орден* или *духовенство,* приобрели негативный смысл. Священников стали называть *черными* в противоположность *красным* [22; 8, 158]. Особую роль в антикатолической пропаганде играл еженедельник «Nie», издаваемый Е.Урбаном - известным экспертом по массовой пропаганде, названным публично «Геббельсом периода чрезвычайного положения» (начало 1980-х годов).

Подвергаясь атакам справа и слева, католические газеты, по мнении польских аналитиков, также вышли из границ нейтральности, заняв «воинствующую или даже фундаменталистскую позицию» [8, 158]. «В Польше продолжается битва, - писала католическая газета «Niedziela» («Неделя»), - она происходит в центре Европы и мы защищаем главные позиции христианства. Если мы уступим, кто остановит наступающий атеизм?» [33].

Промежуточный финал кампании по декоммунизации, в которую включились и католические силы, был курьезным. Резюмируя итоги политической борьбы накануне парламентских выборов в сентябре 1993 г., принесших победу партиям социалистической ориентации, один из наибо-

лее рьяных приверженцев декоммунизации В.Гржановский отмечал с известной долей иронии: «Декоммунизация не играла никакой значительной роли даже среди католиков в ходе выборной кампании. Когда люди живут в тяжелых условиях, такого рода акции теряют свою грузоподъемность» [32].

Заключительным аккордом разыгравшейся в Польше грандиозной политической комедии можно считать политическую борьбу между Л.Валенсой и А.Квасневским на президентских выборах осенью 1995 г. Предвыборная кампания в печати вышла за рамки даже тех этических норм, которые установились после 1991 г. Обе стороны обвиняли в печати друг друга в коррупции. Главный (и небезосновательный) расчет Валенсы заключался в том, что антикоммунистические организации Польши, в том числе и бывшие сторонники из левого и правого крыльев Солидарности, забудут перед лицом угрозы победы социалистов старые обиды и разногласия и поддержат его на выборах. Когда эти надежды частично оправдывались и рейтинг Валенсы поднялся накануне 19 ноября 1995 г. до 51% (5 ноября – 33% против 35% у Квасневского), воодушевленный президент принял вызов своего соперника, потребовавшего двух телевизионных дебатов [15, 16].

Валенса впервые принял участие в подобных открытых теледебатах 3 ноября 1988 г. Его оппонентом был тогда глава официальных польских профсоюзов, член политбюро ПОРП А.Медович. Вопреки расчетам руководства партии на то, «что в теледискуссии один на один, без помощи советников и помощников, косноязычный электрик Валенса проиграет инженеру Медовичу и тем самым окончательно явит себя в качестве "марионетки в руках антисоциалистических сил"» [29], первому удалось одержать в дебатах, которые смотрели 75 процентов взрослого населения страны, хотя и ни блестящую, но все же победу.

На этот раз теледебаты обернулись для Валенсы настоящей катастрофой. Он никогда не умел налаживать связи с СМИ даже в годы своей наивысшей популярности. Эти контакты были поручены Д.Држичимскому, малоизвестному преподавателю высшей школы, необщительному и грубому по своему характеру. «Држичимский общался со СМИ, потому что он должен был делать это, а не потому, что он этого хотел» [30, 118]. Перед телевизионной камерой Валенса всегда держался неуклюже, в то время как «Квасневский был молод, строен, обладал хорошими манерами и был противником, умевшим с большим искусством играть перед камерой» [30, 121].

Во время первой встречи Валенса вел себя воинственно и грубо, ограничившись перед миллионами телезрителей давно набившей оскомину, и к тому же неуклюжей, антикоммунистической риторикой. Квасневский,

наоборот, вел себя уважительно, был сдержан, проявлял большую информированность и явно демонстрировал перед зрителями стремление к примирению. Под конец дебатов Квасневский почтительно протянул Валенсе руку, которую он отказался пожать, в оскорбительной форме предложив «пожать свою ногу» молодому посткоммунистическому лидеру. Уже после первых теледебатов Квасневский мог позволить себе открыто назвать себя победителем, заявив в интервью прессе, что «Польша не заслуживает президента, который выражается по-скотски» [30, 121]. Результаты выборов 19 ноября 1995 г. полностью подтвердили этот прогноз. Они показали, что толерантное поведение вкупе с умением использовать СМИ в соответствующем направлении стало важнейшим фактором, обеспечивающим успех в политических баталиях в посткоммунистических странах.

Приведенные выше примеры свидетельствуют не только о том, какую роль играет современная теория толерантности для адекватной характеристики эволюции политического процесса в странах Центральной и Восточной Европы в недавнем прошлом, но и весьма рельефно оттеняют политическую ситуацию в современной посткоммунистической России. На наш взгляд, Россия, несколько раньше, еще в эпоху «перестройки» приступив к реализации программы широкомасштабных реформ, оказалась на сегодняшний день в положении «застревающей страны», так и не сумевшей освоить не только практику развитых демократий, но и со всей серьезностью подойти к оценке отнюдь не тривиального опыта своих бывших западных сателлитов. Именно этим объясняется атмосфера исключительной нетерпимости, проявляемой на каждом шагу отечественными политиками как правой, так и левой ориентации в отношении друг друга. Сумеет ли российская политика стать толерантной? Именно с решением этого вопроса связана перспектива ее демократизации и выхода на новые цивилизационные рубежи.

Библиография

1. Bagehot W. The Metaphysical Basis of Toleration. // The Works and Life of Walter Bagehot. Vol.6. - Oxford, 1915.
2. Balaz J. Eine sanfte Dekommunisierung? Der Lustrationsdiskurs nach der "sanften Revolution" in den tchechischen und slowakischen Medien. // Offentliche Konfliktdiskurse um Restitution von Gerechtigkeit, politische Verrantwortung und nationale Identitat. Institutionenbildung und symbolische Politik in Ostmitteleuropa in memoriam Gabor Kiss. Berliner Schriften zur Politik und Gesellschaft im Sozialismus und Kommunismus. Hrsg. von Krisztina Mamicke-Gyougyosi. Bd.9: Peter Lang, 1996.
3. Bollinger L.C. The Tolerant Society. - Oxford, 1986.
4. Bren P. Lustration in the Czech and Slovak Republic. // RFE/RL Reseach

Report, 1993, #2, 16 July.
5. Budziszewski J. True Tolerance. Liberalism and the Necessity of Judgement. - New Brunswick and London, 1992.
6. Dunn K., Krasko N. Nieprawica. // Czyzewski M., Dunn K., Pietrowski A. (eds.) Cudze problemy. - Warszawa, 1991.
7. Fehr H. Dekommunisierung und symbolische Politikmuster in Polen. // Offentliche Konfliktdiskurse um Restitution von Gerechtingkeit, politische Verantwortung und nationale Identitat. Institutionenbildung und symbollische Politik in Ostmitteleuropa. In memoriam Gabor Kiss. Berliner Schriften zur Politik und Gesellschaft im Sozialismus und Kommunismus / Hrsg. von Krisztina Manicke-Gyongyosi. Bd.9: Peter Lang, 1996.
8. Fras J. Political Discourse as an Expression of the Polish Political Culture after 1989. // Jablonski A.W., Meyer G. (eds.) The Political Culture of Poland in Transition. - Wrozlaw, 1996.
9. Gueran D., Petry F., Crete J. Tolerance, Protest and Democratic Transition: Survey Evidence from 13 Post-Communist Countries. // European Journal of Political Research. May 2004. Vol.43. no.3.
10. Kabele J. Ceskoslovensko na ceste od Kapitalismu ke Kapitalismu. // Sociologicky casopis. 1992. #1.
11. Kitschelt H. The Formation of Party Systems in East Central Europe. // Politics and Society. 1992, #1.
12. Kowalski S. Solidarnose Polska. - Warszawa, 1988.
13. Kowalski S. Prawo naturalne jako Kategoria dyskursu publicznego. // Czyzewski M., Dunn K., Pietrowski A. (eds.) Cudze problemy. - Warszawa, 1991.
14. Kovacs E.J. Hutchenspiel. Ausschlusverfahren bei den Mediendiskursen uber die "Restitution von Gerechtigkeit" in Ungarn 1990-1992. // Offentliche Konfliktdiskurse um Restitution von Gerechtingkeit, politische Verantwortung und nationale Identitat. Institutionbildung und symbolische Politik in Ostmitteleuropa. In memoriam Gabor Kiss. Berliner Schriften zur Politik und Gesellschaft im Sozializmus und Kommunismus / Hrsg. von Krisztina Manicke-Gyongyosi. Bd.9: Peter Lang, 1996.
15. Kwasniewski A. Potrzebna Debata. // "Polityka", November 11, 1995.
16. Leschtina J., Marek T., Sabata P. Diagnoza OF: politicka Schizofrenie. // "Mlada fronta Dnes", January 11, 1991.
17. Löw K. Totalitäre Elemente im originaeren Marxismus. // Totalitarismus. / Hrsg. von Konrad Löw. 2 Aufl. - Berlin, 1993.
18. Meiklejohn A. Free speech and Its Relation to Self-Government. // Political Freedom: The Constitutional Powers of The People. - New York, 1948.
19. Meyer G. Towards a Political Sociology of Postcommunism: the Political Culture of East Central Europe on the Way to Democracy. // Jablonski

A.W., Meyer G. (eds.) The Political Culture of Poland in Transition. – Wrozlaw, 1996.
20. Mills J. S. On Liberty. Ed. By C.V.Shields. - New York, 1956.
21. Obrman J. Czech Parliament Declares Former Communist Regime Illegal. // RFE/RL Reseach Report. 1993, #2, August 13.
22. Puzynina J. Co jiezyk mowi o wattosciach wspolczesnych Polakow. // Ethos, 1993, #18-19.
23. Racz B., Kukorelli I. The "Second-Generation" Post-communist Elections in Hungary in 1994. // Europe-Asia Studies. Formerly Soviet Studies. 1995. Vol.47, #2.
24. Schimmelfenning F. International Relations and Political Culture: International Debate and Transition to Democracy in Poland. // Jablonski A.W., Meyer G. (eds.) The Political Culture of Poland in Transition. - Wrozlaw, 1996.
25. Simons H.W., Mechling E.W. The Rhetoric of Political Movements. // Nimmo D.D., Sanders K.R. (eds.) Handbook of Political Communication. – London, 1987.
26. Sullivan J.L., Piereson J.E., Marcus G.E. Political Tolerance and American Democracy. - Chicago, 1982.
27. Wehling H.-G. A Historical and Regionalist Approach: National and Regional Dimensions of Polish Political Culture. // Jablonski A.W., Meyer G. (eds.) The Political Culture of Poland in Transition. - Wrozlaw, 1996.
28. Welsh H.A. Dealing with the Communist Past: Central and East European Experiences after 1990. // Europe-Asia Studies. Formerly Soviet Studies. 1996, Vol.48, #3.
29. Васильцов С., Обухов С. Коварные овалы «круглого стола». Европейский опыт политического диалога оппозиции и «партии власти». // “Советская Россия”, 1997, 23 октября.
30. Zubek V. The Eclipse of Walesa"s Political Career. // Europe-Asia Studies. Formerly Soviet Studies. 1997, Vol.49, #1.
31. “Gazeta Wyborcza”, July 13-14, 1991.
32. “Gazeta Wyborcza”, November 6-7, 1993
33. “Neidziela”, April 11, 1993.

Представлена в редакцию
23 октября 2009 года

COMPARTIMENTUL
GUVERNAREA POLITICĂ ŞI ADMINISTRAREA PUBLICĂ

PROCESUL DE IMPLEMENTARE A POLITICILOR PUBLICE: DIFICULTĂŢI ŞI INSTRUMENTE

Mariana IAŢCO
Republica Moldova, Chişinău, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Relaţii Internaţionale, Ştiinţe politice şi Administrative, Catedra Ştiinţe Politice
Lector, MA

This article treats the complexity of the implementation of public policies. Knowing the fact that this process is facing a lot of difficulties, they should be known and avoided by the public actors, involved in implementation of public policies. At the same time, the implementation of policies consists of the choice of instruments used by the government to realize public policies. The choice of public policy instruments is linked to a diversity of factors and criteria analysed in this article. The purpose of article is to underline the complexity of the implementation of public policies and the choice of public policy instruments. In this article, we tried to bring examples of implementation of public policies in the case of the Republic of Moldova.

Una din etapele de înfăptuire a politicilor publice constituie implementarea acestora în viaţa reală. În acest sens, prezentul articol îşi propune ca scop să elucideze şi să analize acest subiect a ciclului de politici, datorită polemicii sale în literatura de specialitate şi a dificultăţilor care apar în procesul de implementare a politicilor. Şi desigur, crearea designului implementării politicilor prin alegerea unora sau altora din instrumentele de politici pe care guvernarea le utilizează.

Astfel, vom începe cu momentul, o dată ce s-a aprobat decizia privind aplicarea unei politici publice, respectiv urmează procesul de înfăptuire sau de implementare a acesteia. Iniţial, în anii de la începutul sec.XX practic existau puţine cercetări în problema de aplicare a deciziilor guvernării. Abia, după anii ’60 acest subiect de cercetare este supus abordării şi încep să apară primile studii privind implementarea politicilor publice. În acest context sunt relevante studiile realizate de diverse şcoli americane şi europene.

Pînă în anii’70-80 procesul de implementare nu reprezenta o problemă în sens administrativ, se considera că odată elaborată politica publică, urma să fie doar îndeplinită. Însă această abordare a început să se schimbe după apariţia stu-

diul efectuat de cercetătorii J.Pressman şi A.Wildavsky [1]. Ei au analizat programele federale destinate şomerilor din oraşele Californiei, SUA. În urma cărora au depistat că obiectivele stabilite de cei care elaborase programele nu sunt atinse, motivul fiind maniera în care erau implementate aceste politici.

Important în procesul de înfăptuire a politicilor sunt acțiunile instituțiilor administrative implicate în acest sens, care se dovedesc a fi dependente de capacitatea lor de a crea şi stabili legături între ele, pentru a realiza acea rețea care se asigure implementarea efectivă a politicilor. Aceşti doi autor ajung la părerea că implementarea nu poate fi efecientă dacă:

- Obiectivele şi scopurile politicilor nu au fost clar definite şi înțelese;
- Nu au fost disponibilizate fondurile şi resursele necesare;
- Nu s-a stabilit rețeaua de comandă capabilă să unească şi să controleze resursele;
- Nu există un sistem de comunicare şi control eficient asupra organizațiilor implicate în procesul de realizare a politicilor [2, 126].

Prin urmare, o înfăptuire a politicilor eficientă necesită un sistem de control, de comunicare, de alocare a resurselor, datorită faptului că situația reală în care se implementează o politică nu întotdeauna se suprapune cu intențiile care au stat la baza elaborării politicilor. Situație existentă şi în realitatea politicilor elaborate de actorii şi instituțiile publice a Republicii Moldova, unde deseori obiectivele stabilite şi scrise în programele de guvernare abia de reuşesc să fie realizate. Probabil, că aici se potriveşte vorba noastră românească că „judecata de acasă nu se potriveşte cu cea de la tîrg”.

Rațiunea acestui moment se datorează faptului că procesul de implementare trebuie să facă față unui şir de dificultăți care deseori nu sunt considerate în etapele anterioare ale elaborării politicilor. Astfel în continuare vom încerca să analizăm principale dificultăți ale procesului de implementare a politicilor publice, cu care se ciocnesc deseori administrațiile din diferite state.

În primul rînd, unele dificultăți apar datorită *naturei problemelor* care influiențează implementarea politicilor destinate să le soluționeze. Pentru că, unele politici presupun grade diferite de dificultăți de ordin tehnic, în procesul înfăptuirei acestora, unele fiind mai mari decît celelalte. De exemplu, în cazul monitorizării şi combaterii poluării, trebuie înfruntată realitatea ca nici o tehnologie nu va permite realizarea în totalitate a obiectivelor stabilite. Sau violența în familie, abandonul şcolar, sunt generate de atîtea cauze, că programele destinate să le soluționeze îşi ating mai dificil obiectivele. Astfel vedem, că unele probleme sunt mai dificil de analizat, datorită complixității naturii lor.

De asemenea, implementarea poate deveni dificilă datorită diversității grupurilor vizate de anumite politici şi a comportamentelor acestora. Pentru că cu cît grupul vizat este mai mare şi mai divers, cu atît este mai greu de modificat comportamentul acestuia în direcția dorită. De exemplu, e mult mai uşor să se

implimenteze politici de siguranță la trafic în construcția vehiculelor, concentrată asupra producătorilor auto, sunt ca număr mai redus, decît să determine miile de şoferi neatenți la trafic să observe regulile de circulație.

În acelaşi moment, mărimea schimbărilor solicitate de unele politici poate să îngreuneze aplicarea acestora. Politicile prin care se încearcă schimbarea comportamentelor, precum ar fi de exemplu, politicile ce vizează unele minorități etnice, rasiale sunt mult mai dificil de implementat, decît unele care privesc de pildă gazificarea unor regiuni, calitatea apei potabile, etc; care nu solicită schimbări de comportament.

În al doilea rînd, dificultățile de implementare pot surveni datorită *condițiilor economice, sociale, politice*, în care se desfăşoară procesul de implementare. În acest sens, schimbările sociale pot avea un impact asupra politicilor, chiar din realitatea Republicii Moldova pe măsură ce populația sărăceşte devin tot mai dificil de implementat unele programe, politici. (programele privind abandonul şcolar, abandonul infatil, etc.) În cazul, schimbărilor economice factorul financiar devine unul prioritar. Astfel, căderea monedei naționale față de dolarul american sau euro pot duce la dificultăți în bugetul prevăzut pentru implementarea politicilor, mai ales în cazul în care nu este prevăzut planificarea bugetară pe termen lung.

În acelaşi timp, trebuie să ținem cont că sprijinul public al conducerii politice, voința politică, atenția mass-mediei asupra politicilor pot facilita sau dimpotrivă împiedica desfăşurarea procesului de implementare, care sunt de multe ori factori deosebit de importanți ce poate afecta reuşita implementării. De pildă, schimbarea Guvernului poate genera modificări ale modului în care politicile sunt implementate, fără a modifica măsurile ca atare, exemplu frecvent şi în realitatea Republici Moldova cînd multe politici ale fostului guvern comunist au început să fie modificate de actualul Guvern, desigur reieşind din ideologia acestora.

În al treilea rînd, unele greutăți în implementare pot reieşi din capacitatea agențiilor administrative care au sarcina de a crea mecanismele necesare pentru procesul de implementare, cum ar fi stabilirea de obiective clare şi non-contradictorii, gestionarea resurselor financiare şi non-financiare, abilitatea de a crea un lanț organizat eficient de cooperare între instituțiile implicate, recrutarea de personal care se ocupă de implementare, etc.

Desigur, toate aceste dificultăți enunțate mai sus sunt caracteristic şi administrației din Republica Moldova, care trebuie să facă față noilor provocări în procesul de guvernare. În special ținînd cont că cursul actualei guvernări de dreapta este îndreptat spre înbunătățirea practicii democratice şi modernizării administrație spre standartele şi cerințele europene.

În acest sens, dacă analizăm unul din documentele de politici elaborat de fostul Guvern cum este Startegia de Creştere Economică şi Reducere a Sărăciei

(2004-2006) observ un moment interesant faptul că în anexa nr.6 se conțin acțiunile prioritare pentru 17 domenii şi „aproximativ 50% din acțiuni au implicații „zero" sau minime de finanțare adițională. De exemplu, costurile totale au fost de la 2144,1 mil.lei în 2004 pînă la 3778,9 mil.lei în 2006. Cifre care au indicat 44,2%, 34,9% şi 29,5% din costul total al activităților în 2004, 2005, 2006 [3, 89].

În același timp, evaluările Ministerului Finanțelor de atunci sugerau că nu este real de a aştepta că această strategie va genera fluxuri mari de resurse adiționale pe parcursul perioadei 2004-2006. În acest sens, dimensiunile resurselor au fost extrem de limitate pe parcursul anilor de implementare a Strategiei de Creştere Economică şi Reducere a Sărăciei. Aşadar, o cale sigură de a elimina un program de politici sau o strategie este privarea acestora de fondurile necesare. O astfel de dificultate este deseori întîlnită în practica implementării politicilor din țara noastră. Prin urmare, alocarea suficientă de fonduri va asigura într-o mare măsură implementarea reuşită a politicilor.

Dar implementarea reuşită a politicilor depinde nu numai de fondurile alocate, ci şi de un alt moment important precum alegerea instrumentelor de implimentare a politicilor, pe care le vom elucida în continuare. Abordarea procesului de implementare întotdeauna presupune aplicarea uneia sau mai multor tehnici de soluționare pe care guvernarea le alege pentru a oferi soluții problemelor publice.

În această ordine de idei, ar fi bine să înțelegem ce reprezintă un instrument de politici. Astfel, B.G.Peters şi van F.K.Nispen propun cea mai simplă difiniție în acest sens că: instrumentele politicilor sunt mijloacele sau resursele pe care guvernarea le are la dispoziție pentru a implementa politicile publice [4, 13].

Conceptul de instrument este utilizat într-un sens foarte larg, pentru a desemna orice mijloc pe care un actor public sau în particular o instituție guvernamentală îl foloseşte sau l-ar putea folosi pentru a atinge scopul sau obiectivele urmărite în politicile elaborate.

În literatura de specialitate există o mare varietate de instrumente care pot fi utilizate pentru a implementa politicile publice. Astfel, este nevoie să le grupăm, în acest sens o clasificare mai detailată au realizat autorii Howlett şi Ramesh [5, 181], unde au propus şi criteriile de clasificare a instrumentelor pe care administrația publică le foloseşte în procesul de implementare a politicilor.

Criteriul după care instrumentele utilizate în implementarea politicilor publice pot fi clasificate este nivelul de intervenție a statului. Astfel, există trei grupe de instrumente clasificate după nivelul de intervenție a statului:

În cazul primei clasificări avem un nivel redus de intervenție a statului, unde instrumentele au un caracter voluntar şi sunt numite *instrumente voluntare* ca – familia şi comunitatea, organizațiile non-guvernamentale sau Sectorul al Treilea, piața liberă. Se explică prin faptul că, uneori guvernele decid în mod delibe-

rat să nu acționeze în anumite probleme, deoarice consideră că rezultatele dorite se pot atinge mai bine lăsînd familia, comunitatea, organizațiile voluntare, piața să soluționeze liber problemele respective.

Se consideră că, valorile primordiale într-o societate, combinate cu inițiativa individuală şi rolul comunității, pot contribui în multe situații la rezultate mai bune decît dacă statul ar interveni coercitiv. În statele democratice se preferă grupul de instrumente voluntare, unde statul intervine minimal, lasînd cetățeanul şi comunitatea să găsească soluțiile optime pentru unele probleme, mai ales din domeniul social. În cazul Republicii Moldova, abia după obținerea independenței, guvernele statului nostru au început să folosească aceste instrumente prin deliberarea inițiativei de soluționare a unor probleme din societatea noastră sectorului non-guvernamental şi celui privat.

Avantajele apelării administrației publice la aceste instrumente ale politicilor publice constau în următoarele că: a) sunt mai flexibile decît instituțiile guvernamentale; b) costurile lor sunt mai minime, deoarece apelează în mare măsură la activități voluntare. Desigur, în acelaşi timp, există şi dezavantaje nu pot fi utilizate în tratarea unor probleme sociale complexe, poate crea inechități, de exemplu pentru cei care nu au familie sau resursele familiei sunt reduse, sau dacă ne gîmdim la un sistem de asistența medicală pur privat, în acest caz, cei cu resurse reduse nu ar putea beneficia de serviciile necesare. Ceea ce ar conduce la conflicte sociale şi la ignorarea valorilor care se află la temelia statului bunăstării de respectare a drepturilor sociale a omului.

Cealaltă grupă o constituie *instrumentele obligatorii* – acestea constrîng sau conduc acțiunea persoanelor sau instituțiilor cărora li se adresează. În acest sens, au nivel de intervenție ridicată a statului. În aplicarea acestor instrumente, desigur sistemul administrativ trebuie să țină cont de limitele constituționale existente în orice stat. În această grupă se includ: reglementările, întreprinderile publice, şi furnizarea directă a unor bunuri şi servicii de către stat.

Reglementările constituie un mecanism fundamental de a prescrie anumite activități sau comportamente ale persoanelor şi instituțiilor atît publice cît şi private. Deoarece, statul dispune de capacitatea de a exercita coerciția, de aceea reglemetările statului pot influența foarte mult societatea, în special economia sa.

În cazul economiei, reglementările au ca scop să încurajeze unele activități sau, dimpotrvă să descurajeze altele. În acest sens, de exemplu pot fi reglementate ratele de schimb, profiturile, investițiile străine, activitatea antreprenorială, etc. Din realitatea Republicii Moldova se cunoaşte că guvernarea a apelat deseori la acest instrument. De pildă, există reglementări privind prețurile practicate, calitatea şi cantitatea produselor, standarte de siguranță sau ecologice, etc.

Pe plan social, reglementările au ca scop să protejeze interesele cetățenilor, de exemplu prin reglementarea pieței muncii sau elaborarea standardelor de calitate, de nepoluare, etc. De sigur utilizarea acestui instrument presupune unele

avantaje şi dezavantele şi folosirea lui depinde de abilitatea guvernării în implementarea politicilor sale publice.

Avantajele folosirei acestui instrument de către guvernare constau în următoarele: a) nu e necesar posedarea unei informaţiei extinse asupra comportamentelor sau preferinţelor efective, administraţia unui stat poate pur şi simplu să elaboreze un standart şi să ceară respectarea lui; b) este un eficient mijloc, în cazul cînd guvernarea are stabilite obiective clare şi precise, mai ales în situaţii de criză cînd e necesar să dea răspunsuri simple şi imediate; c) efectele utilizării ei sunt uşor de prezis, fapt ce contribuie la posibilitatea unei mai bune coordonări a eforturilor instituţiilor guvernamentale; d) sunt mai puţin costisitoare decît alte instrumente; e) din punct de vedere politic sunt preferabile, deoarece indică acţiunea exactă şi implicarea directă a guvernării în soluţionarea problemelor.

În acelaşi timp ca dezavantaje acestui instrument ar fi următoarele că: a) reglementările impun limite asupra activităţii în sectorul privat, fapt ce poate uneori distorsiona pieţele; b) poate inhiba inovaţia socială şi creează comportamente conservatoare; c) au caracter inflexibil şi nu ţin cont de context, ceea ce poate conduce la rezultate nedorite; d) uneori este imposibil să se ofere reglementări, atunci cînd există de exemplu o varietate mare a activităţilor vizate.

În acest context de analiză, devine elocvent exemplul folosirei instrumentului de reglementare în Programul stabilizării economice şi renaşterii Moldovei pe anii 2009-2011 [6], unde Guvernul Filat a stabilit din perspectivă politică acţiunile şi sarcinile actualelei guvernări în situaţia de criză. Se încearcă prin acest document de politici să se reglementeze comportamentul şi acţiunile prezentului guvern pentru a răspunde provocărilor actualei crize economice în domeniul economic şi social din ţară.

Prin intermediul altui instrument din această grupă, întreprinderile publice, unde statul nu doar asigură bunuri şi servicii prin instrumente bugetare, ci asigură chiar producerea lor directă. De exemplu, apa, serviciile telefonice, poşta, serviciile feroviare sunt produse de către întreprinderile publice. Avantajele acestui instrument reiese din următoarele că: a) în cazul bunurilor publice piaţa liberă nu reuşeşte să fie un mecanism eficient; b) profiturile obţinute din urma vînzării acestor bunuri şi servicii se transformă în fonduri publice.

Pe de altă parte dezavantajele acestui instrument sunt destul de mari, fapt ce a condus la un puternic impuls spre privatizarea multura dintre aceste întreprinderi. Situaţie pe care o cunoaşte şi realitatea Republicii Moldova în utilizarea acestui instrument. Dezavantajele reies din următoarele că: a) sunt dificil de controlat; b) sunt inefeciente, deoarece pierderile lor sunt deseori suportate din bugetele publice; c) sunt supuse presiunilor politice (în Republica Moldova sunt cunoscute exemple cînd mari întreprinderi publice care au pierderi uriaşe şi care

nu au fost închise din cauze politice sau sociale, situația întreprinderilor municipale din or. Chişinău); d) datorită poziției lor de monopol aceste întreprinderi trec o parte a costurilor asupra consumatorilor.

Un alt instrument îl constituie furnizarea în mod direct de către stat a unor bunuri şi servicii realizate prin intermediul bugetelor de stat. Care constă în alocări bugetare ca de exemplu, mărimea fondurilor pentru sănătate, educație, poliție, pompieri, drumuri, etc., în general pentru bunuri şi servicii publice. În acelaşi timp, presupune redistribuiri de bunuri şi beneficii între diferite grupuri sau categorii de cetățeni, şi în politicile de stabilizare economică pe care le realizează. Pe lîngă avantajele uşor de recunoscut, acest gen de instrument are şi dezavanteje precum: a) datorită creşterii birocrației, aplicarea politicilor este puțin flexibilă şi neeficientă; b) iar controlul politic asupra instituțiilor guvernamentale poate duce la decizii care vizează mai degrabă obiective şi interese electorale.

În această ordine de idei, este elocvent exemplul cînd fosta guvernare comunistă a utilizat intens acest tip de instrument în politicile sale sociale prin furnizarea largă de servicii şi redistribuirea beneficiilor către unele categorii de populației, în cazul dat au fost pensionarii, uneori urmărind prin deciziile elaborate, interesele electorale a acestei ex-guvernări.

Ultima grupă de instrumente are un nivel mediu de intervenție a statului şi sunt *instrumentele mixte* – care constau în combinarea caracteristicilor instrumentelor voluntare şi obligatorii. Acestă grupă include instrumente de la simpla diseminare a informației pînă la subsidii şi taxe asupra activităților.

Primul tip de instrumente este informarea şi consilierea care sunt oferite persoanelor şi organizațiilor, în scopul că aceştea îşi vor schimba comportamentul într-un anumit mod. Aceste instrumente sunt utile în cazul cînd guvernarea nu dispune de soluții concrete sau nu doreşte să se implice mai mult în soluționarea unor probleme. Desigur că, sunt instrumente mai puțin puternice, care nu produc rezultate imediate şi precise, schimbările dorite în comportament apar doar în timp şi probabilitatea lor este dificil uneori de determinat. În acest context, astfel de instrumente administația statului nostru a folosit în situația politicilor de combatere a migrației ilegale prin informarea cetățenilor despre efectele acestora, atunci cînd erau difuzate spoturile sociale, de exemplu.

Al doilea instrument, sunt subsidiile care reprezintă totalitatea formelor de transferuri financiare, în scopul sprijinirei activităților şi producerii de bunuri şi servicii pe care guvernarea doreşte să fie oferite. De pildă în Republica Moldova, guvernul foloseşte frecvent acest instrument de acordare a subsidiilor în agricultură, pentru a susține activitatea agricolă autohtonă şi agricultorii.

Avantajele folosirei subsidiilor ca instrumente de implementare a politicilor sunt: a) uşor de aplicat în cazul coincidenței între ceea ce doreşte spațiul public şi ceea ce doreşte să ofere guvernarea; b) subsidiile sunt flexibile, deoarece cei subvenționați pot hotărî ei înşuşi cum să le folosească, cunoscînd circumstanțele

în care acționează; c) subsidiile încurajează inovația, răspunsuri noi pentru situațiile publice; d) sunt politic acceptabile, din cauza că cei care beneficiază de ele sunt mai puțini şi sprijină puternic acordarea lor, însă pe de altă parte, costurile sunt suportate de majoritatea populației.

În acest cadru de analiză sunt uşor de depistat dezavantajele acestui instrument ca: a) subsidiile solicită resurse financiare importante; b) efectele dorite se ating într-un timp mai lung, din această cauză mai puțin sunt utilizate în situații de criză; c) costurile obținerii informațiilor privind modul de alocare a subsidiilor pot fi mari; d) acestea pot fi redundante, dacă activitățile dorite s-ar putea desfăşura şi fără acordarea lor, ceea ce semnifică că uneori subsidiile reprezintă o risipă de fonduri.

Următorul instrument din această grupă sunt licitațiile şi drepturile de proprietate. În cazul unor resurse limitate, guvernarea licitează consumul acestora, pentru a obține fonduri şi a trece activitatea acestora în sectorul privat. După eşecul economiei centralizate, realitatea Republicii Moldova în procesul de tranziție la economia de piață guvernarea a utilizat acest instrument prin privatizarea unor activități şi instituții publice.

În acest sens, avantajele sunt că: a) drepturile de proprietate sunt uşor de stabilit; b) sunt flexibile; c) încurăjează activitatea de antreprenoriat şi ridică randamentul productivității. Pe de altă parte, printre dezavantajele acestui instrument se numără: a) încurajează specula, firmele mari pot mări prețurile, fapt care pune obstacole în fața firmelor mici; b) sunt inechitabile, deoarece acordarea drepturilor de proprietate depinde deseori de capacitatea de a plăti şi poate genera opoziție din partea altora; c) poate fovoriza înşelăciunea, prin transferul unor activități în economia tenebră.

Ultimul instrument din această grupă sunt taxele şi impozitele. Acestea reprezintă plăți obligatorii către stat. Desigur, obiectivele introducerii unei taxe pot fi foarte diferite. După cum se ştie, cel mai cunoscut obiectiv este acela de a creşte nivelul veniturilor statului. Doar că, în sensul de instrument al politicilor publice acestea sunt utilizate pentru a direcționa un anumit comportament, sau dimpotrivă pentru a descuraja unele comportamente. De exemplu, nivelul ridicat al taxelor la băuturi alcoolice sau la țigări presupune diverse obiective de la acumularea venituri la buget pînă la diminuarea consumului acestora, adică modificarea comportamentului consumatorului. De asemenea, introducerea de taxe ridicate poate avea efecte perverse, ca contrabanda, evaziuni fiscale, dacă nu sunt bine gestionate de către guvernare.

Aşadar, putem stabili că principalele avantaje ale acestui instrument sunt următoarele: a) sunt uşor de stabilit şi solicită firmele să găsească modalități alternative de comportament pentru micşorarea sumelor plătite statului; b) sunt un stimulent continuu de reducere a activităților nedorite; c) promovează căutarea de alternative acceptabile; d) sunt un instrument flexibil, pentru că pot fi ajusta-

te pînă la momentul în care se obține rezultatele dorite; e) în cazul taxelor se permite o mai mare discreție decît reglementările din partea celor cărora li se aplică instrumentul; f) nu apelează în mare măsură la birocrație, căci responsabilitatea reducerii activităților nedorite cade în seama firmelor cărora li se aplică taxele.

Însă, în acelaşi timp, taxele au unele dezavantaje precum: a) pentru a stabili nivelul exact al taxelor şi impozitelor este nevoie de informație multă şi de bună calitate; b) resursele pot fi prost alocate înainte de a se ajunge la un nivel eficient al taxelor; c) nu sunt eficiente în situații de criză; d) implică uneori costuri mari de administrare şi de colectare a taxelor.

Desigur, implementarea politicilor publice şi alegerea instrumentelor reprezintă un proces destul de complex care nu poate fi cuprins într-o interpretare simplistă. Atunci cînd, o instituție guvernamentală implementează anumite politici publice are în fața sa mai multe instrumente între care poate să aleagă. Cum se va proceda în această situație? Bineînțeles că există anumite constrîngeri, care conduc spre alegerea unor anumite instrumente. În acest sens, decizia depinde de mai mulți factori ca:

- caracteristicele instrumentelor în dependență de intensitatea resurselor, cît de bine sunt stabilite obiectivele țintă, cît de mare este riscul politic, care presupune natura sprijinului şi a opoziție manifestate, transparența publică şi şansele de eşec, şi care sunt constrîngerile impuse activității statului, incluzînd dificultățile de natură coercitivă şi principiile ideologice care limitează activitatea organelor administrației publice.
- stilul de realizare a politicilor în țara respectivă, de exemplu, în SUA sunt preferate politici care presupun descentralizarea activităților, în timp ce în alte țări, precum Republica Moldova, politicile apelează la activități cu caracter mai centralist.
- cultura organizațională a instituțiilor guvernamentale care implementează politicile publice.
- contextul problemei, rolul actorilor implicați, programarea activităților...
- preferințele decidenților ce țin de profesiile, atitudinile, cunoştințele şi credințele lor [2, 138].

În această ordine de idei, putem susține că cea mai simplă abordare a alegerii instrumentelor de implementare a unei politice publice a fost propusă de B.Doern şi colegii săi. Considerînd că în procesul de implementare a politicilor publice un instrument poate fi substituit cu altul, teoretic zis, orice instrument poate fi folosit pentru a atinge scopul propus printr-o politică. Însă, în pofida acestui argument, instituțiile guvernamentale preferă anumite instrumente. El susține idea că în societățile democratice sunt preferate instrumente mai puțin coercitive, voluntare şi se aplică mai coercitive, doar dacă ele devin ineficiente sau apar presiuni sociale pentru a folosi instrumente mai coercitive [5, 180].

În concluzie, putem generaliza idea că alegerea instrumentelor politicilor depinde de caracteristicile acestora, de natura problemei în discuție, de experiența organelor administrației publice, de preferințele subiective ale factorilor de decizie şi de posibilele reacții a grupurilor sociale implicate. Putem afirma faptul, că alegerea unui anumit instrument presupune dependența de o serie de factori contextuali, care determină preferințele celor care implementează politicile şi reprezintă doar un punct de plecare.

Din perspectiva alegerii instrumentelor de politici, înțelegerea procesului de implementare a politicilor publice presupune în ultima instanță, capacitatea guvernării de a gestiona resursele şi mijloacele disponible în atingerea scopurilor propuse în programele de guvernare. Totuşi, alegerea unui instrument sau altul, implementarea politicilor publice este determinată nu numai de competența statului, ci şi de gradul de complexitate a subsistemelor administrative.

Bibliografie:

1. Pressman J., Wildavsky A. Implementation. - University of California Press, 1984.
2. Miroiu A. Politici publice. - Bucureşti, Politeia-SNSPA, 2002.
3. Strategia de Creştere Economică şi Reducere a Sărăciei 2004-2006. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.5-12, din 14 ianuarie 2005.
4. Peters B.G., Nispen, van, F.K. Public Policy Instruments. - Cheltenham, Ed. Edward Elgar, 1998.
5. Howlett M., Ramesh M. Studiul Politicilor Publice. - Chişinău, Ed. Epigraf, 2004.
6. Programul stabilizării economice şi renaşterii Moldovei pe anii 2009-2011. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.174-175 din 4 decembrie 2009.

Recenzent – **Cezar MÎNĂSCURTĂ**, doctor in stiinte politice, conferentiar

Prezentat la redactie
la 1 decembrie 2009

ASIGURAREA TRANSPARENȚEI DECIZIONALE ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

Sergiu CORNEA
Republica Moldova, Cahul, Universitatea de Stat „B.P.Hasdeu” din Cahul, Facultatea Drept şi Administrație Publică, Catedra Administrație Publică
Doctor in stiinte politice, conferențiar

Human potential is one of the most important factors in the development and implementation of decisions and policies. Due to the fact that people know the realities of their locale, their involvement in the drafting, adoption and implementation of decisions is essential to the establishment and execution of local development projects.

Participation in the local decision making empowers citizens with the feeling that they can influence specific activities in their locality. At the same time, becoming party to the decision-making, people will more easily accept the changes and effects that inevitably will occur. Thus civic participation decreases the chances that decisions are subsequently challenged or unaccepted.

The author examines the legal framework of the public participation in the local decision making process. The main stages of assuring transparency in the decision making process and the adoption of decision making have been analyzed.

This study also highlights the benefits of using the web page of the institution to ensure transparency of the decision making process.

1. Cadrul normativ privind transparența decizională

Administrația publică a fost definită de către profesorul A.Iorgovan drept activitatea care constă, în principal, în organizarea şi asigurarea executării, dar şi în executarea nemijlocita a prevederilor Constituției, ale tuturor actelor normative şi ale celorlalte acte juridice emise de autoritățile statului de drept, activitate realizată de către autoritățile administrației publice [10, 1-3]. În concepția profesorului Al.Negoiță, administrația publică, în sens material, constituie activitatea prin care se organizează şi execută legea până la fapta materială concretă [11, 7].

Din definițiile prezentate rezultă că în aplicarea legilor şi hotărârilor guvernamentale autoritățile publice locale emit în mod continuu un mare număr de acte normative.

Toată acestă avalanşă de acte normative şi reglementări este elaborată, de regulă, fără implicarea celor interesați, fie că sunt cei care urmează să aplice actele respective sau cei a căror activitate este reglementată prin acestea. Lipsa transparenței decizionale, însoțită şi de alte carențe ale activității autorităților

publice locale, conduce la încrederea scăzută a locuitorilor în forța şi importanța actelor normative locale. Neimplicarea factorilor interesați în procesul decizional face ca normele să fie frecvent modificate sau înlocuite, fenomen ce determină o accentuată instabilitate şi nu oferă siguranța necesară cadrului normativ existent la nivel local. Aplicarea reală a principiului transparenței în procesul decisional ar duce la o mai mare încredere în deciziile şi reglementările adoptate, din moment ce ele au fost elaborate şi adoptate cu consultarea celor interesați. Încrederea în cadrul legal va avea ca rezultat un mai mare grad de respectare a deciziilor autorităților publice locale, cu consecințe positive asupra dezvoltării economice şi a menținerii unor relații de cooperare între autoritățile locale şi societate [14, 5].

În Republica Moldova transparența procesului decizional e reglementată, în principal, de două acte normative, relevante pentru funcționarea eficientă a administrației publice locale.

Menționăm, în primul rând, Legea privind administrația publică locală [2], care stabileşte şi reglementează modul de organizare şi funcționare a autorităților administrației publice în unitățile administrativ-teritoriale.

Articolul 17 al legii respective prevede expres obligativitatea asigurării transparenței şedințelor consiliului local. Şedințele consiliului local fiind publice, orice persoană interesată poate asista la ele. Cetățenii şi organizațiile acestora au dreptul:

a) de a participa, în condițiile legii, la orice etapă a procesului decizional;

b) de a avea acces la informațiile privind bugetul localității şi modul de utilizare a resurselor bugetare, la proiectele de decizii şi la ordinea de zi a şedințelor consiliului local şi ale primăriei;

c) de a propune inițierea elaborării şi adoptării unor decizii;

d) de a prezenta autorităților publice locale recomandări, în nume propriu sau în numele unor grupuri de locuitori ai colectivităților respective, privind diverse proiecte de decizie supuse dezbaterilor.

Autoritățile publice locale sunt obligate să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților efective de participare a cetățenilor şi organizațiilor acestora la procesul decizional, inclusiv prin intermediul:

a) informării adecvate şi în timp util asupra subiectelor dezbătute de consiliul local;

b) recepționării şi examinării, în timp util, a tuturor recomandărilor, sesizărilor, scrisorilor, adresate de către cetățeni autorităților lor reprezentative, la elaborarea proiectelor de decizii sau a programelor de activitate;

c) promovării unei politici de comunicare şi dialog cu cetățenii;

d) publicării programelor, strategiilor, agendei şedințelor pe diverse suporturi informaționale.

Legea menționată mai prevede că în problemele de importanță deosebită pe-

ntru unitatea administrativ-teritorială, populația poate fi consultată prin referendum local, organizat în condițiile Codului electoral. Iar în problemele de interes local care preocupă o parte din populația unității administrativ-teritoriale pot fi organizate, cu această parte, diverse forme de consultări, audieri publice şi convorbiri, în condițiile legii.

O importanță deosebită în ceea ce priveşte asigurarea transparenței procesului decisional are Legea privind transparența în procesul decizional [3], care stabileşte normele aplicabile pentru asigurarea transparenței în procesul decizional din cadrul autorităților administrației publice centrale şi locale, altor autorități publice şi reglementează raporturile lor cu cetățenii, cu asociațiile constituite în corespundere cu legea, cu alte părți interesate[2] în vederea participării la procesul decizional.

Legea presupune că autoritățile administrației publice, precum şi celelalte instituții publice care utilizează resurse financiare publice au obligația de a face publice proiectele de reglementări înainte ca acestea să fie adoptate.

Legea are drept scop:

➢ să asigure informarea multilaterală asupra procesului decizional din cadrul autorităților publice;

➢ să asigure participarea directă a cetățenilor, a asociațiilor legal constituite, a altor părți interesate la procesul decizional;

➢ să eficientizeze procesul decizional în cadrul autorităților publice;

➢ să sporească gradul de răspundere al autorităților publice față de cetățeni şi societate;

➢ să stimuleze participarea activă a cetățenilor, a asociațiilor legal constituite, a altor părți interesate la procesul decizional;

➢ să asigure transparența activității autorităților publice.

Legea transparenței decizionale oferă posibilitatea cetățenilor de a participa activ la procesul de elaborare de reglementări prin sugestii adresate autorităților administrației publice. Legea implică o colaborare între doi parteneri: administrația publică şi destinatarii reglementărilor elaborate de aceasta.

Legea este importantă pentru cetățeni din următoarele considerente:

➢ garantează dreptul cetățeanului de a participa la şedințele publice ale autorității publice;

➢ asigură posibilitatea cetățeanului de a-şi exprima părerea despre actele normative înainte de adoptarea acestora;

➢ oferă posibilitatea cetățeanului de a fi consultat înainte de adoptarea unei hotărâri care îl afectează în mod direct.

---

[2] *Partea interesată, în sensul Legii privind transparența în procesul decisional [3], reprezintă cetățenii, asociațiile constituite legal, persoanele juridice de drept privat, care vor fi afectați, ar putea fi afectați de adoptarea deciziei şi care pot influența procesul decizional.*

Cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate au dreptul:

➢ să participe, în condițiile prezentei legi, la orice etapă a procesului decizional;

➢ să solicite şi să obțină informații referitoare la procesul decizional, inclusiv să primească proiectele de decizii însoțite de materialele aferente, în condițiile Legii privind accesul la informație;

➢ să propună autorităților publice inițierea elaborării şi adoptării deciziilor;

➢ să prezinte autorităților publice recomandări referitoare la proiectele de decizii supuse discuțiilor.

Legea transparenței decizionale nu conferă cetățenilor dreptul de a lua decizia finală cu privire la reglementările care vor fi adoptate. Acest drept revine autorităților administrației publice locale care vor decide dacă includ sau nu în proiectele de reglementări informațiile şi sugestiile primite din partea cetățenilor, organizațiilor neguvernamentale şi asociațiile de afaceri.

Autoritățile publice locale sunt obligate să consulte cetățenii, asociațiile legal constituite, alte părți interesate în privința proiectelor de acte legislative, administrative care pot avea impact social, economic, de mediu (asupra modului de viață şi drepturilor omului, asupra culturii, sănătății şi protecției sociale, asupra colectivităților locale, serviciilor publice).

Autoritățile publice locale sunt obligate, după caz, să întreprindă măsurile necesare pentru asigurarea posibilităților de participare a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate la procesul decizional, inclusiv prin:

➢ diseminarea informației referitoare la programele (planurile) anuale de activitate prin plasarea acestora pe pagina web oficială a autorității publice locale, prin afişarea lor la sediul acesteia într-un spațiu accesibil publicului şi/sau prin difuzarea lor în mass-media centrală sau locală, după caz;

➢ informarea, în modul stabilit, asupra organizării procesului decizional;

➢ instituționalizarea mecanismelor de cooperare şi de parteneriat cu societatea;

➢ recepționarea şi examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, ale altor părți interesate în scopul utilizării lor la elaborarea proiectelor de decizii;

➢ consultarea opiniei tuturor părților interesate de examinarea proiectelor de decizii, conform Legii privind transparența în procesul decisional [3].

Acolo unde administrația şi cetățenii sunt implicați activ în procesul decizional local, administrația locală va fi pregătită: a) să împărtăşească informațiile într-o manieră onestă, completă şi clară; b) să ofere cetățenilor posibilitatea de a-şi exprima opiniile şi de a influența deciziile administrației într-un mod corect şi deschis; c) să încurajeze cetățenii să profite de aceste posibilități; d) să se an-

gajeze în explicarea luării de decizii particulare, cu explicitarea solidă şi raţională a argumentelor care au condus la acele decizii. În acelaşi timp cetăţenii vor înţelege drepturile şi obligaţiile care le revin pentru a lua parte la luarea deciziilor la nivel local care le pot afecta vieţile şi vor fi pregătiţi să lucreze onest şi constructiv pentru a asista reprezentanţii administraţiei publice locale în rezolvarea problemelor [12, 4].

2. Asigurarea transparenţei procesului de elaborare a deciziilor

Transparenţa în procesul decizional se bazează pe următoarele principii:

a) informarea, în modul stabilit, a cetăţenilor, a asociaţiilor legal constituite, a altor părţi interesate despre iniţierea elaborării deciziilor şi despre consultarea publică pe marginea proiectelor de decizii respective;

b) asigurarea de posibilităţi egale pentru participarea cetăţenilor, a asociaţiilor legal constituite, altor părţi interesate la procesul decizional.

Etapele principale ale asigurării transparenţei procesului de elaborare a deciziilor, potrivit cu prevederile Legii privind transparenţa în procesul decizional [3] sunt:

I. Informarea publicului referitor la iniţierea elaborării deciziei.

La iniţierea procesului de elaborare a deciziei, autoritatea publică locală este obligată să plaseze, cu cel puţin 15 zile lucrătoare până la examinarea deciziei, anunţul respectiv pe pagina web oficială, să îl expedieze prin intermediul poştei electronice părţilor interesate, să îl afişeze la sediul său într-un spaţiu accesibil publicului şi/sau să îl difuzeze în mass-media, după caz.

Anunţul referitor la iniţierea elaborării deciziei trebuie să conţină în mod obligatoriu:

a) argumentarea necesităţii de a adopta decizia;

b) termenul-limită, locul şi modalitatea în care cetăţenii, asociaţiile legal constituite, alte părţi interesate pot avea acces la proiectul de decizie şi pot prezenta sau expedia recomandări;

c) datele de contact ale persoanelor responsabile de recepţionarea şi examinarea recomandărilor.

II. Punerea la dispoziţia părţilor interesate a proiectului de decizie şi a materialelor aferente acestuia.

Autoritatea publică asigură accesul la proiectele de decizii şi la materialele aferente acestora în modul stabilit de lege.

III. Consultarea cetăţenilor, asociaţiilor constituite în corespundere cu legea, altor părţi interesate.

Consultarea cetăţenilor, asociaţiilor legal constituite, altor părţi interesate se asigură de către autoritatea publică responsabilă de elaborarea proiectului de decizie prin următoarele modalităţi:

a) Dezbateri publice. Dezbatere publică este o modalitate de consultare a

opiniei publice, în cadrul căreia este argumentată necesitatea de a adopta proiectul de decizie supus consultării şi sunt prezentate opiniile divergente, iar cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate pot prezenta recomandări pe marginea proiectului de decizie.

b) Audieri publice. Audierea publică este o întrunire în cadrul căreia autoritățile publice consultă opinia cetățenilor, asociațiilor legal constituite, altor părți interesate referitor la un proiect de decizie supus discuțiilor.

c) Sondaj de opinie. Sondajul de opinie este o cercetare asupra opiniilor unui grup de oameni prin intervievarea unui esantion din acel grup.

d) Referendum. Referendumul local, potrivit art.175 al Codului Electoral, reprezintă consultarea cetățenilor în probleme de interes deosebit pentru sat (comună), sector, oraş (municipiu), raion, unitate administrativ-teritorială cu statut special.

e) Solicitarea opiniilor experților în domeniu.

f) Crearea grupurilor de lucru permanente sau ad-hoc cu participarea reprezentanților societății civile.

Consultarea se efectuează:

- la inițiativa autorității publice responsabile de elaborarea proiectului de decizie;
- la inițiativa unei alte autorități publice, conform competenței;
- la propunerea cetățeanului, asociației constituite în corespundere cu legea, altei părți interesate.

IV. Examinarea recomandărilor cetățenilor, asociațiilor constituite în corespundere cu legea, altor părți interesate în procesul de elaborare a proiectelor de decizii.

Recomandările cetățenilor[3], asociațiilor legal constituite, altor părți interesate trebuie recepționate de către autoritatea publică responsabilă de elaborarea proiectului de decizie. Procedura de recepționare a recomandărilor se derulează în felul următor:

a) recomandările în formă verbală şi scrisă, prezentate în cadrul consultărilor vor fi reflectate în procesele-verbale ale şedințelor respective, perfectate în modul stabilit;

b) recomandările în formă scrisă, primite în mod individual vor fi înregistrate conform legislației.

Recomandările se examinează de către autoritatea publică responsabilă de elaborarea proiectului de decizie. Termenul de prezentare a recomandărilor asu-

---

[3] *În sensul Legii privind transparența în procesul decisional [3] recomandarea reprezintă orice sugestie, propunere sau opinie cu caracter consultativ, exprimată verbal sau în scris de cetățeni, de asociațiile constituite legal, de alte părți interesate pe marginea proiectelor de decizii elaborate.*

pra proiectelor de decizii constituie cel mult 15 zile lucrătoare din data mediatizării anunțului referitor la inițierea elaborării deciziei, cu posibilitatea extinderii acestui termen, după caz.

Autoritatea publică va întocmi un dosar privind elaborarea proiectului de decizie, care va conține procesele-verbale privind consultarea cetățenilor, asociațiilor legal constituite, altor părți interesate, recomandările parvenite şi sinteza acestora. Dosarul privind elaborarea proiectului de decizie este accesibil pentru toți cetățenii, asociațiile constituite în corespundere cu legea, alte părți interesate.

V. Informarea publicului referitor la deciziile adoptate.

Sinteza recomandărilor parvenite se va plasa pe pagina web oficială a autorității publice locale, se va afişa la sediul acesteia într-un spațiu accesibil publicului şi/sau se va difuza în mass-media centrală sau locală, după caz.

Proiectul de decizie se transmite spre examinare împreună cu sinteza recomandărilor.

În cazul în care cetățenii, asociațiile constituite legal, alte părți interesate nu prezintă recomandări în termenul stabilit, iar autoritatea publică, în mod motivat, nu consideră necesară organizarea de consultări, proiectul de decizie poate fi supus procedurii de adoptare.

3. Asigurarea transparenței procesului de adoptare a deciziilor

Şedințele din cadrul autorităților publice locale privind luarea de decizii sunt publice. Persoanele interesate pot participa la şedințele publice în limita locurilor disponibile din sala de şedințe şi în ordinea prioritară stabilită de persoana care prezidează şedința, luându-se în considerare interesul cetățenilor, asociațiilor legal constituite, al altor părți interesate față de subiectul şedinței publice.

Menționăm că împiedicarea accesului la şedințele publice ale autorităților publice sau compromiterea procesului decizional prin tăinuirea informației de interes public ori prin denaturarea acesteia se sancționează conform legii.

Anunțul referitor la desfăşurarea şedinței publice trebuie plasat pe pagina web oficială a autorității publice locale, expediat prin intermediul poştei electronice părților interesate, afişat la sediul instituției într-un spațiu accesibil publicului şi/sau difuzat în mass-media,după caz, conținând data, ora şi locul desfăşurării şedinței publice, precum şi ordinea de zi a acesteia.

În cazul situațiilor excepționale, al căror regim este stabilit de lege, proiectele de decizii urgente pot fi supuse elaborării şi adoptării fără respectarea etapelor prevăzute de Legea privind transparența în procesul decizional [3].

Argumentarea necesității de a adopta decizia în regim de urgență fără consultarea cetățenilor, asociațiilor constituite legal, altor părți interesate va fi adusă la cunoştința publicului în termen de cel mult 10 zile de la adoptare, prin plasare pe pagina web a autorității publice locale, prin afişare la sediul acesteia

într-un spaţiu accesibil publicului şi/sau prin difuzare în mass-media centrală sau locală, după caz.

4. Asigurarea accesului la deciziile adoptate

Autorităţile publice locale sunt responsabile de asigurarea transparenţei procesului decizional. Accesul la deciziile adoptate, este asigurat de autorităţile publice prin următoarele mijloace:

a) plasarea acestora pe pagina web oficială, prin afişare la sediul lor într-un spaţiu accesibil publicului,

b) prin difuzarea în mass-media,

c) prin alte modalităţi stabilite de lege.

Autorităţile publice, de asemenea, sunt obligate să întocmească şi să aducă la cunoştinţa publicului larg rapoarte anuale privind transparenţa în procesul decizional. Rapoartele respective trebuie să conţină, în mod obligatoriu, următoarele elemente:

a) numărul deciziilor adoptate de autoritatea publică respectivă pe parcursul anului de referinţă;

b) numărul total al recomandărilor recepţionate în cadrul procesului decizional;

c) numărul întrunirilor consultative, al dezbaterilor publice şi al şedinţelor publice organizate;

d) numărul cazurilor în care acţiunile sau deciziile autorităţii publice au fost contestate pentru nerespectarea Legii privind transparenţa în procesul decizional [3] şi sancţiunile aplicate.

Raportul anual privind transparenţa în procesul decizional trebuie făcut public nu mai tîrziu de sfârşitul trimestrului I al anului imediat următor anului de referinţă.

Dezvoltarea tehnologiilor informaţionale oferă autorităţilor publice locale posibilitatea de a comunica, informa şi a atrage locuitorii de a participa activ la soluţionarea problemelor locale. Un mecanism eficient, în acest sens, este pagina-web oficială proprie a autorităţii administraţiei publice locale.

Dezvoltarea infrastructurii informaţional-comunicaţionale al sistemului administraţiei publice a permis automatizarea a unei părţi din activitatea administrativă, adică transformarea acesteia din formă de „hârtie” în forma electronică. Această transformare a fost denumită – „guvernarea electronică – e-Governance” – guvernarea ce se realizează în baza utilizării tehnologiilor informaţional-comunicaţionale.

Practica statelor dezvoltate demonstrează faptul că aplicarea tehnologiilor informaţional-comunicaţionale moderne în cadrul sistemului administraţiei publice contribuie la modificarea esenţială a modalităţii de exercitare a funcţiilor autorităţilor administraţiei publice, la optimizarea utilizării resurselor financiare

şi umane, precum şi la schimbarea calitativă a procesului de luare a deciziilor, de prestare a serviciilor publice şi de interacţiune informaţională între autorităţile administraţiei publice atât pe verticală, cât şi pe orizontală [9].

Legea cu privire la informatizare şi la resursele informaţionale de stat [4] care stabileşte regulile de bază şi condiţiile de activitate în domeniul creării şi dezvoltării infrastructurii informaţionale naţionale ca mediu de funcţionare al societăţii informaţionale din Republica Moldova, reglementează raporturile juridice care apar în procesul de creare, formare şi utilizare a resurselor informaţionale automatizate de stat, a tehnologiilor, sistemelor şi reţelelor informaţionale, acordă dreptul autorităţilor publice să creeze, în limitele competenţei şi în conformitate cu legea, tehnologii informaţionale, sisteme şi reţele informaţionale pentru asigurarea activităţii proprii şi prestarea de servicii informaţionale (art.18, alin.1).

Hotărârea Guvernului privind paginile oficiale ale autorităţilor administraţiei publice în reţeaua Internet [6] prevede obligativitatea creării paginilor oficiale în reţeaua Internet pentru consiliile raionale şi primăriile municipiilor până la 1 ianuarie 2007.

Prin aceeaşi hotărâre, Guvernul a aprobat Regulamentul cu privire la modul de publicare a informaţiei pe paginile oficiale ale autorităţilor administraţiei publice în reţeaua Internet [5]. Scopul acestui regulament este de a spori nivelul de transparenţă a activităţii autorităţilor publice şi a accesului la informaţia oficială prin intermediul publicării pe paginile oficiale în reţeaua Internet a datelor privind activitatea Guvernului, ministerelor, altor autorităţi administrative centrale şi autorităţilor administraţiei publice locale.

Potrivit punctului 3 al Regulamentului autorităţile administraţiei publice sunt obligate să dispună de o pagină-web oficială proprie în reţeaua Internet, în scopul publicării informaţiei despre activitatea lor, cu respectarea următoarelor cerinţe:

a) informarea publicului despre posibilitatea familiarizării în reţeaua Internet cu activitatea autorităţii administraţiei publice respective, prin publicarea adreselor corespunzătoare şi a modificărilor intervenite în datele din antetele documentelor oficiale şi prin alte modalităţi;

b) publicarea informaţiei actuale, cu indicarea datei fiecărui caz de publicare a documentului şi a datei actualizării informaţiei;

c) oferirea posibilităţii pentru recepţionarea interpelărilor şi transmiterea sau publicarea informaţiei solicitate în Internet;

d) asigurarea veridicităţii, plenitudinii şi actualizării informaţiei plasate pe pagina-web oficială proprie;

e) întreprinderea măsurilor urgente pentru înlăturarea deficienţelor tehnice de program, care împiedică funcţionarea şi accesul la pagina-web oficială proprie.

Pe pagina-web oficială a autorităţii administraţiei publice, în funcţie de specificul activităţii acesteia, trebuie publicată următoarea informaţie:

a) structura autorităţii publice, date privind obiectivele şi funcţiile subdiviziunilor sale subordonate, adresele poştale, numerele de telefon şi alte rechizite ale adresei autorităţii publice, numărul angajaţilor, date privind organizaţiile subordonate autorităţii publice (lista organizaţiilor, adresa poştală a acestora, numerele de telefon; descrierea obiectivelor şi funcţiilor exercitate de acestea, date cu privire la crearea, reorganizarea şi lichidarea lor, numărul angajaţilor, indicatorii de bază ai activităţii), numerele de telefon ale serviciilor de informaţie ale autorităţii publice;

b) datele cu privire la conducerea autorităţii publice şi la funcţionari (numele, prenumele, funcţia deţinută) din autoritatea publică care furnizează informaţia despre activitatea acesteia în formă verbală;

c) datele privind persoanele juridice cărora, în modul stabilit, le este transmisă o parte din funcţiile autorităţii publice (denumirea organizaţiei, adresa poştală şi juridică, numărul de telefon şi fax, adresa poştei electronice);

d) lista actelor legislative şi normative în vigoare, care stau la baza activităţii autorităţii publice, actele normative aprobate de autoritatea publică, inclusiv: datele privind publicarea oficială, introducerea modificărilor şi completărilor în actele normative; datele privind actele legislative şi normative abrogate sau lipsite de valabilitate ale autorităţii publice;

e) datele privind activitatea de creaţie legislativă a autorităţilor publice (textele proiectelor de acte normative, concepţiilor etc.) la etapa de elaborare;

f) rapoartele analitice şi articolele informaţionale privind activitatea autorităţii publice;

g) modelele de cereri şi de alte documente, stabilite de legislaţie şi de actele normative ale autorităţilor publice, acceptate de acestea spre examinare, precum şi instrucţiunile privind completarea lor;

h) orele de primire în audienţă a cetăţenilor, datele necesare privind modul de depunere a petiţiilor;

i) datele privind încadrarea cetăţenilor în serviciul public: lista funcţiilor vacante existente în serviciul public, cerinţele de calificare faţă de candidaţii pentru funcţiile vacante din serviciul public;

j) datele privind evenimentele oficiale organizate de autorităţile publice (şedinţe, întîlniri, conferinţe de presă, colegii etc.), precum şi despre deciziile adoptate la asemenea întruniri oficiale;

k) datele privind vizitele oficiale şi deplasările de serviciu ale conducătorilor şi delegaţiilor oficiale ale autorităţilor publice, textele declaraţiilor oficiale şi discursurile conducerii autorităţilor administraţiei publice;

l) datele privind programele şi proiectele, inclusiv de asistenţă tehnică, ale căror beneficiari sau executanţi sunt autorităţile administraţiei publice (denumi-

rea, scopurile şi sarcinile de bază, beneficiarii şi executorii principali de program, termenele şi rezultatele de realizare scontate, volumul şi sursele de finanțare);

m) datele privind planificarea şi executarea bugetelor de către autoritățile administrației publice;

n) datele privind rezultatele controalelor efectuate de/în cadrul autorităților administrației publice;

o) statistica oficială şi indicatorii de bază din domeniul de activitate al autorității administrației publice;

p) descrierea sistemelor informaționale de uz public, a băncilor de date, registrelor existente ale autorităților publice, precum şi listele resurselor şi serviciilor informaționale acordate persoanelor fizice şi juridice;

q) datele privind pericolul pentru viața, sănătatea şi patrimoniul persoanelor; datele privind starea mediului ambiant, cauzarea prejudiciului mediului ambiant şi influența factorilor ecologici periculoşi;

r) lista organismelor internaționale în activitatea cărora participă autoritatea publică, precum şi datele privind tratatele şi acordurile internaționale la realizarea cărora participă autoritatea publică;

s) altă informație utilă (potrivit prevederilor punctului 9 al „Regulamentului cu privire la modul de publicare a informației pe paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet" [5])

Mai menționăm că potrivit aceluiaşi Regulament, autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea sunt obligate să asigure pe paginile-web oficiale proprii referințe la informația despre activitatea autorităților administrației publice locale de nivelul întîi şi a serviciilor publice descentralizate din unitatea administrativ-teritorială. Referitor la paginile-web oficiale ale autorităților administrației publice locale de nivelul al doilea, constatăm faptul că potrivit informațiilor plasate pe site-ul fostului minister al administrației publice locale [15] şi a investigațiilor autorului nu toate consiliile raionale dispun de paginiweb oficiale.[4]

Pagina-web oficială trebuie să aibă prima pagină simplă şi uşor de înțeles care să asigure reflectarea celor mai operative informații şi navigarea pe structura resurselor informaționale şi a serviciilor. Prima pagină, potrivit cu cerințele-standard aprobate de Ministerului Dezvoltării Informaționale al Republicii Moldova, se împarte în trei părți pe verticală, în care se amplasează:

1) în partea de sus: a) simbolica de stat a Republicii Moldova - în colțul stâng; b) denumirea paginii-web oficiale - denumirea se plasează în centru, de exemplu: "Ministerul Economiei şi Comerțului" - şi adresa de rețea: "www.

[4] *La data de 29 noiembrie 2009, nu au putut fi identificate paginile-web oficiale ale următoarelor consilii raionale: Anenii Noi, Cantemir, Donduşeni, Floreşti, Sângerei, Străşeni, Taraclia.*

mec.gov.md"; c) bara de meniuri care conține butoanele: "Limbile" - selectarea versiunii lingvistice; "Prima pagină" - trecerea la prima pagină; "Harta" – trecerea la harta paginii-web oficiale; "Contacte" – trecerea la pagina de contacte utile;

2) în partea de mijloc: a) meniul de navigare - în stînga; b) blocul de noutăți - în centru: ultimele evenimente. În blocul de noutăți se publică, de asemenea, informația despre ultimele completări ale conținutului informațional; c) mijloc de căutare - în dreapta, se asigură căutarea informației pe pagina-web oficială;

3) în partea de jos: informații suplimentare - statistica accesării, clauze privind statutul informațiilor autorității administrației publice, protecția datelor cu caracter personal ale utilizatorilor; dreptul de autor [6].

Informațiile (materialele) plasate pe pagina-web oficială trebuie să reflecte situația curentă (reală), să fie actuale şi exacte. Documentul (materialul) trebuie să aibă următoarele caracteristici:

a) data şi timpul publicării (ultimei actualizări, precizări);

b) date privind executorul (autorul) sau deținătorul de informații;

c) înțelegeri, note, clauze (la necesitate) [6].

Referetor la publicarea documentelor adoptate în presă, menționăm faptul că relațiile cu mass-media constituie unul dintre canalele de comunicare specifice activității de relații publice. Mass-media reunesc acele mijloace de comunicare ce permit informarea publică prin orice forme de imprimare, înregistrare, transmitere şi comunicare, materializată în ziare, reviste, buletine periodice, emisiuni de radio şi televiziune, oric alte forme de înregistrare grafică, fonică sau vizuală, destinate şi folosite ca mijloace de exprimare şi informare publică de masă.

Principala atribuție a responsabilului de relațiile cu presa din cadrul autorității publice locale este de a stabili şi întretine o bună comunicare cu mass-media, în interesul instituției pe care o reprezintă. Pentru a satisface atât nevoile de informare ale mass-media, cât şi ale locuitorilor, este necesară colaborarea cu jurnaliştii.

Organizația poate transmite informațiile dorite către presă şi, implicit, către publicul țintă, sub mai multe forme. Cele mai des utilizate mijloace sunt: a) ştirea de presă, b) comunicatul de presă, c) conferința de presă, d) Briefing-ul de presă, e) dosarul de presă [13].

În concluzie, constatăm că odată cu intrarea în vigoare a Legii privind transparența în procesul decizional [3] în Republica Moldova a fost creat un cadru normativ favorabil pentru implicarea eficientă a publicului în procesul decisionnal.

Avantajele aplicării Legii pentru eficientizarea activității administrației publice locale sunt evidente şi constau în următoarele:

➢ Legea completează demersul legislativ început de Legea privind accesul

la informație.

➢ Contribuie la sporirea gradului de responsabilitate a administrației publice față de cetățeni.

➢ Stimulează participarea activă a cetățenilor şi asociațiilor legal constituite la procesul decizional.

➢ Stabileşte principii generale, verificate în practica democratică mondială, referitoare la informarea, consultarea şi participarea activă a cetățenilor la decizie.

➢ Creează condițiile legale pentru organizarea dezbaterilor publice asupra unor proiecte de acte normative.

➢ Include în sfera sa de acțiune toate autoritățile publice, dar şi celelalte persoane juridice ce utilizează resurse financiare publice, asigurând prin prevederile sale creşterea controlului contribuabililor asupra utilizării banului public.

În acelaşi timp, e necesar de menționat că experiența de un an de zile a aplicării legii denotă şi existența anumitor dificultăți, cum ar fi: a) insuficienta cunoaştere a legii la nivel local; b) rezistența la schimbare în implementarea legii; c) dezinteresul cetățenilor.

În încheiere, menționăm faptul că potențialul uman este unul dintre cei mai importanți factori în ceea ce priveşte dezvoltarea şi implementarea practică a deciziilor şi politicilor locale. Deoarece locuitorii cunosc foarte bine realitățile locale, implicarea lor în procesul de elaborare, adoptare şi implementare a deciziilor este foarte importantă pentru stabilirea şi punerea în practică a unor proiecte de dezvoltare locală.

Participarea la procesul decizional local poate fi considerată ca un beneficiu pentru locuitori, deoarece ea permite fiecărei persone să aibă un impact mai mare în procesul decizional care-i afectează la modul direct traiul. Participarea publică oferă populației posibilitatea de a cunoaşte riscurile la care sunt expuşi ei personal, familiile lor cât şi comunitatea, pentru a-şi adapta activitățile în mod corespunzator.

Participarea la procesul decizional local oferă locuitorilor dreptul şi sentimentul că pot influența activitățile concrete din localitatea lor. În acelaşi timp, devenind parte implicată în procesul decizional, locuitorii vor accepta mai uşor efectele schimbărilor ce urmează să se producă, scăzând şansele ca deciziile să fie ulterior contestate sau neacceptate.

Bibliografie:

1. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994. – Chişinău: Moldpres, 2003;
2. Legea Republicii Moldova privind administrația public locală, nr.436 din 28 decembrie 2006. // Monitorul Oficial nr.32-35/116 din 9 martie 2007.
3. Legea privind transparența în procesul decizional nr.239-XVI din 13 noiem-

brie 2008. // Monitorul Oficial nr.215-217/798 din 5 decembrie 2008
4. Legea cu privire la informatizare şi la resursele informaţionale de stat nr. 467-XV din 21 noiembrie 2003. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.6-12/44 din 1 ianuarie 2004.
5. Hotărârea Guvernului privind paginile oficiale ale autorităţilor administraţiei publice în reţeaua Internet nr.668 din 19 iunie 2006. // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 98-101/726 din 30 iunie 2006.
6. Ordinul Ministerului Dezvoltării Informaţionale al Republicii Moldova cu privire la aprobarea Cerinţelor-standard faţă de paginile oficiale ale autorităţilor administraţiei publice în reţeaua Internet nr.46/33 din 17 aprilie 2007. // Monitorul Oficial nr.82-85/375 din 15 iunie 2007.
7. Cornea S. Cadrul legal privind transparenţa în activitatea administraţiei publice locale. // Probleme actuale ale teoriei şi practicii administraţiei publice prin prisma cercetărilor colaboratorilor Academiei. Materiale ale Conferinţei teoretico-practice din 20 mai 2004. - Chişinău, 2004, p.51-57.
8. Cornea S. Respectarea drepturilor cetăţenilor la informaţie în activitatea autorităţilor administraţiei publice. // Analele ştiinţifice ale Universităţii de Stat din Moldova. Seria "Ştiinţe socioumanistice", Vol.II. - Chisinau, 2006, p.81-83.
9. Ghidul funcționarului public în domeniul guvernării electronice. Proiect. [On-line], [citat 13.05.2009]. (http://www.mdi.gov.md/ghidul_guvern/)
10. Iorgovan A. Drept administrativ – Tratat elementar, vol.1. - Bucureşti, Hercules, 1993.
11. Negoiţă A. Drept administrativ. - Bucureşti, Sylvi, 1998.
12. Participarea cetăţenească pentru îmbunătăţirea procesului decizional în administraţia publică locală. - Bucureşti, 2001.
13. Relaţiile cu presa, [On-line], [citat 22.10.08]. (fwd.aiesec.ro /articole/.../ atasament_relatiile_cu_presa.pdf)
14. Transparenţa decizională în administraţia publică. - Bucureşti, 2006.
15. http://www.mapl.gov.md/links.php?l=ro&ppage=1&idc=70

Prezentat la redactie
la 3 decembrie 2009

Recenzent – **Aurel SIMBOTEANU**, doctor in stiinte politice, conferentiar

ЧАСТНАЯ ЖИЗНЬ В КОНТЕКСТЕ ТЕХНИЧЕСКОГО НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ПОДОЗРЕВАЕМЫМИ В ИНТЕРПРЕТАЦИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Махир МУШТЕИДЗАДЕ,
Азербайджан, Баку, Национальная Академия Наук, Институт по правам человека, аспирант

Рустам МАМЕДОВ,
Азербайджан, Баку, Бакинский Государственный Университет,
доктор юридических наук, профессор

This article explores the case law of the European Court of Human Rights devoted to violations of Article 8 of the European Convention of Human Rights, in particular the interference into the private life by using various kinds of surveillance and interception of communications in connection to criminal proceedings. It will explore the margin of appreciation by the states to pursue the preventative aims in a classical field of policing, the aim which is not to prosecute suspects but to protect people. On the other hand, the article examined how the European Court evaluated the limits and lawfulness of the interference into the right.

Acest articol examinează jurisprudenţa Curţii Europene a Drepturilor Omului dedicate încălcării ale articolului 8 din Convenţia Europeană a Drepturilor Omului, în special implicarea în viaţa privată, folosind diferite tipuri de supraveghere şi interceptarea comunicaţiilor în cadrul procedurii penale. Autorul analizează limitele de apreciere de către state, în vederea urmării a scopurilor preventive, scop care nu este de a da în judecată suspecţi, ci pentru a proteja cetăţenii. Pe de altă parte, articolul examinează modul în care Curtea Europeană a evaluat limitele şi legalitatea acestui drept de securitate personal.

Защита корреспонденции от вмешательства может служить различным целям. Эта защита, несомненно, имеет экономическую сторону, особенно в отношении посылок; кроме того, она служит праву выразить мнения и получать информацию; она также связана со свободой религии и избирательным правом. Как только лицо становится объектом преследования в качестве подозреваемого, вполне обычным явлением считается, то, что его подвергают скрытому наблюдению, чтобы помочь властям в получении дополнительной информации. Если лицо находится в предварительном заключении или отбывает срок наказания в виде лишения свободы, главной целью наблюдения является выявление планов сговора или побега [4].

Однако конкретно в контексте уголовного права она связана с правом на уважение частной жизни. Обмен идеями и информацией, в частности распространение личного опыта и взглядов являются фундаментальными формами самовыражения, и, следовательно, считаются вопросами личного характера. Для развития личности важно, чтобы такое общение осуществлялось на основе уверенности в то, что начиная с момента отправления письма отправителем до момента получения его адресатом третье лицо не будет читать его. По отношению к заключенным это право распространяется на обмен переписками. Конечно, важно и то, чтобы находящееся в предварительном заключении лицо могло свободно переписываться со своим адвокатом без боязни относительно того, что его переписки могут быть использованы против него стороной обвинения в качестве фактов самообвинения или ущемлять возможности стороны защиты. Помимо важности права на непосредственное (т.е. личное) общение с адвокатом, заключенный также нуждается в свободной переписке с ним.

Развитие техники за последний полувековой период требует более широкого толкования термина «корреспонденция». Он включает в себя телеграммы, телексы,[5] факсимиле, и даже переписки через Интернет (электронные письма). С недавних пор в этот список должны включаться и SMS-сообщения, а также другие письменные формы коммуникаций, появившиеся недавно. Комиссия также отнесла к числу корреспонденций журналы, отправленные одним лицом другому, хотя было бы целесообразнее рассматривать такую корреспонденцию по статье 10, а не по статье 8.[6]

Изображения (рисунки), которые составляют часть традиционной переписки или цифровых сообщений, в том числе те, которые отправляются через мобильные телефоны, тоже должны рассматриваться в качестве корреспонденции.

Труднее отнеси к термину «корреспонденция» телефонные разговоры,[7] независимо от того, ведутся ли они через традиционные стационарные линии связи, или через мобильные (или «сотовые») телефоны или через «переносную рацию».[8] Есть два возможных решения этого вопроса: либо необходимо считать их формой корреспонденции, либо рассматривать как вид общения, вытекающий непосредственно из термина «личная жизнь». Результаты будут одинаковы, как это случилось в *деле Класса*, где Суд счел, что телефонные разговоры входят в понятия

---

[5] *Кристи против Соединенного Королевства, заявление №21482/93.*
[6] *X против Соединенного Королевства, заявление №7308/75.*
[7] *А против Франции, заявление №14838/89 (1991).*
[8] *X против Бельгии, заявление №8962/80.*

«личная жизнь» и «корреспонденция».[9] В конце отметим, что личное общение является просто одним из проявлений личной жизни, а не корреспонденцией.

Исследуя вопрос о наблюдении посредством прослушивания телефонных разговоров, скрытых видеосъемок, то есть о наблюдении с использованием тех или иных технических устройств, становится ясно, что основной проблемой в этой сфере является отсутствие адекватной правовой базы для регулирования подобных мер.

Частная жизнь является широким термином, не поддающимся исчерпывающему определению. Такие аспекты как половая принадлежность, имя, сексуальная ориентация и сексуальная жизнь являются важными элементами сферы личной жизни, защищаемой статьей 8 Европейской Конвенции по правам человека (ЕКЧП). Эта статья защищает также право на идентичность и личное развитие, а также на установление и развитие отношений с другими людьми и внешним миром, и может включать в себя деятельность, которая носит профессиональный или предпринимательский характер. Следовательно, существует сфера взаимодействий лица с другими, даже в контексте общественных отношений, которая подпадает под действие понятия «частная жизнь».[10]

Сферы частной жизни, защищаемые в контексте уголовного права, в первую очередь включают в себя разговоры посредством любых технических устройств, телефонов, радиопередатчиков, средств связи с использованием пейджеров, любой устный или другой вид взаимосвязи с другими людьми, пока у лица нет причин полагать, что за ним наблюдают или записывают его разговоры, даже если это происходит вне дома, например, в полицейском участке, в тюремной камере или в общественных местах.[11] Если не было формального предупреждения об обратном, лицо также может доверять тому, что телефонная линия в его офисе обеспечивает тайну частной жизни.[12]

Вмешательство

Прецедентное право Европейского Суда обнаруживает удивительное разнообразие видов вмешательства в частную жизнь. Классический случай включает в себя перехват беседы, записи которой затем прослушивают или наблюдают, хранят, а впоследствии используют,

---

[9] *Класс против Германии, п.41*

[10] *Пери против Соединенного Королевства, п.36; см. также: PG и UH против Соединенного Королевства, п.56.*

[11] *PG и JH против Соединенного Королевства, п.52; Аллан против Соединенного Королевства, п.34 и далее.*

[12] *Халфорд против Соединенного Королевства, п.42 и далее; Копп против Швейцарии.*

например, в качестве доказательства в уголовном деле. Однако, безусловно, нет необходимости в том, чтобы все эти элементы присутствовали. Например, правительство в качестве защитного аргумента не может ссылаться на то, что информация не была записана с помощью технического устройства или использована, одного лишь факта прослушивания разговора достаточно для установления нарушения.[13] Установка «жучка» в телефонную линию составляет вмешательство в права не только того лица, чьи разговоры записываются, но и тех лиц, которые выступают в качестве других сторон в разговоре.[14]

Кроме того, всего лишь сбор и хранение информации, которая является свидетельством того, что имела место какая-нибудь беседа, тоже составляет вмешательство, независимо от того, подвергалось ли проверке само содержание разговора. Подобная операция называется «измерением»: каждая телефонная связь (т.е. звонок) регистрируется, то есть время его начала, продолжительности, а также набранный номер фиксируются. Такой процесс может осуществляться вполне законно для предъявления абонентам счетов для оплаты. Однако подобное действие составит вмешательство в право на уважение частной жизни, если телефонная компания передаст эту информацию полиции без согласия абонента.[15]

Защита этого права не ограничивается только лишь случаями, когда имеет место фактическое вмешательство. Характер электронного наблюдения (т.е. наблюдения с использованием электронных устройств) таков, что оно должно осуществляться тайно, чтобы быть эффективным. Кто будет использовать свой телефон для разговоров, носящих криминальные цели, если его заранее предупредят о том, что его разговоры прослушиваются? Секретность такого наблюдения создает особые проблемы относительно контроля над его законностью. В *деле Класса* заявители, включая государственного прокурора (“*Staatsanwalt*”), вовсе не утверждали, что являются жертвами фактического наблюдения. Они утверждали, что не могли исключить вероятность того, что находятся под наблюдением, потому что в их распоряжении не было никакого способа установить, находятся ли они под наблюдением или нет. И Комиссия и Суд согласились с этим аргументом: «Суд находит неприемлемой ситуацию, когда существование права, гарантированного Конвенцией, становится невозможным лишь из-за того, что заинтересованному лицу неизвестно о данном нарушении».[16]

---

[13] *Копп против Швейцарии, п.53.*

[14] *Крюслен против Франции, п.26.*

[15] *Мэлоун против Соединенного Королевства, пп.1, 83, 84; Валенсуэла Контрерас против Испании, п.47; RG и JH против Соединенного Королевства, п.42.*

[16] *Класс и другие против Германии, пп.30-38; см. также: Мэлоун против Соединенного Королевства, п.64; Халфорд против Соединенного Королевства, п.56.*

Из этого следует, что вмешательство может иметь место непосредственно из-за существования законодательства, которое позволяет применение тайного наблюдения.

В последующих решениях этот принцип был несколько смягчен. Комиссия не сочла, что «это прецедентное право может быть истолковано так обширно, чтобы охватить каждого человека в Соединенном Королевстве, кто опасается того, что служба безопасности может собирать информацию о нем»; она призвала к тому, чтобы принималось во внимание только существование «обоснованной вероятности того, что служба безопасности могла собирать и хранить информацию, касающуюся частной жизни».[17] Этот подход был обсужден Судом, но, он не последовал данному подходу. В *деле Халфорда* он повторил заключения, к которым пришел в *деле Мэлоуна*: «Существование в Англии и Уэльсе законов и практики, которые разрешают применение тайного наблюдения над коммуникациями, и учреждают систему для этого, само по себе равносильно «вмешательству».[18] Тест «обоснованной вероятности» требовался только потому, что г-жа Халфорд жаловалась не на общую ситуацию, вызванную законами Англии и Уэльса, а на предполагаемое вмешательство против лично ее самой, которое не соответствовало внутреннему праву».[19] Другими словами, в силу того, что законодательство, разрешающее тайное наблюдение, может вызвать эффект отпугивания, оно само по себе может составлять вмешательство в право на уважение частной жизни всех лиц, к которым данное законодательство относится.

Наконец, запись голоса и изображения какого-либо лица может быть необходима для целей идентификации. В *деле Перри* заявителя подозревали в грабеже, и, несмотря на то, что он согласился на очную ставку, не явился на нее. Впоследствии его изображение было тайно снято видеокамерой в полицейском участке. Суд не стал отличать эту ситуацию от других форм вмешательства. Он подчеркнул, что обычное использование видеокамер безопасности (например, в супермаркетах, железнодорожных станциях, во входах в общественные здания и других зданиях), о наличии которых люди осведомлены, не составляет вмешательство в гарантии, предусмотренные статьей 8. Однако в этом случае использование видеозапи-

---

[17] *Хьюитт и Харман против Соединенного Королевства, заявление №12175/86, п.33 (доклад Комиссии).*

[18] *Мэлоун против Соединенного Королевства, п.64.*

[19] *Халфорд против Соединенного Королевства, пп.57, 58.*

си для целей идентификации и демонстрация ее во время судебного разбирательства представляли собой вмешательство.[20]

По-видимому, запись голоса для последующей проверки воспринимается Судом, хотя и с небольшим колебанием, как вмешательство в право. В одном деле голоса заявителей были записаны, когда они отвечали на вопросы при присутствии полицейских, а затем эта запись была сохранена и впоследствии использована для целей идентификации.[21] С другой стороны, фотографирование лица, участвующего в общественном мероприятии не составляет вмешательство, при условии что фотография не будет вводиться в систему обработки данных и храниться там вместе с именем данного лица.[22] Снятие отпечатков пальцев и фотографирование подозреваемого составляет вмешательство, которое, однако, обычно может быть оправдано тем, что необходимо для предотвращения преступления.[23] То же самое должно относиться и к хранению после судебного разбирательства результатов анализа ДНК, которые были использованы в суде в качестве доказательств, по меньшей мере по отношению к серьезным преступлениям, таким как убийство или изнасилование. В *деле Уильямса* результаты анализа ДНК заявителя хранились только на девять месяцев – срок, который не был сочтен Комиссией как чрезмерный, да и заявитель не смог доказать, что является «жертвой» нарушения.[24]

При формулировании исключений, когда допускается вмешательство в право на частную жизнь, в пункте 2 статьи 8 ЕКПЧ употребляется странное выражение «вмешательство со стороны *органов государственной власти*». Это вызывает удивление потому, что Конвенция обычно налагает обязательства на органы власти, а не на индивиды, поэтому не было необходимости специально подчеркивать это. С другой стороны, нет никакой причины предполагать, что у составителей Конвенции было какое-то намерение исключить из текста Конвенции обязательство государства защищать индивидов против вмешательств в их частную жизнь со стороны третьих лиц. В действительности прецедентное право развивается в противо-

---

[20] *Перри против Соединенного Королевства, п.40 и далее. Суд отличил это дело от дела Лупкер против Нидерландов, решенного Комиссией (заявление №18395/95, решение не опубликовано), где изображения заявителя появились в альбоме, а Комиссия отказалась признать существование вмешательства, так как изображения были переданы полиции добровольно.*

[21] *RG и JH против Соединенного Королевства, п.59.*

[22] *Фридл против Австрии, заявление №15225/89, доклад Комиссии от 19 мая 1994 года, приложенный к решению по этом делу, пп. 49-51.*

[23] *X против Соединенного Королевства, заявление №5877/72; X против Австрии, заявление №8170/78; Маквей, О'Нейлл и Эванс против Соединенного Королевства, заявления №8022/77, 8025/77 и 8027/77.*

[24] *Уильямс против Соединенного Королевства, заявление №19404/92.*

положном направлении. Имеется много примеров судебных решений, которые подтверждают, что государство несет позитивное обязательство защищать личную и семейную жизнь [5].

Этот вопрос был поднят Французским Правительством в деле, где физическое лицо, г-н Герлинг, сообщил полиции о планах заявителя убить другого человека. Тогда высокопоставленный сотрудник полиции попросил г-на Герлинга позвонить заявителю из его комнаты и организовал аудиозапись разговора. Подобное использование помещений и оборудования полицейского органа и согласие высокопоставленного сотрудника полиции на подобные действия стали причиной того, что Суд установил вмешательство по смыслу пункта 2 статьи 8, но, он также добавил, что «в любом случае подобная аудиозапись составляло бы вмешательство в право заявителя, которое обеспечивалось защитой во французской правовой системе».[25] В *деле Верльера* заявительница жаловалась на то, находилась под наблюдением частных детективов, нанятых страховой компанией. Суд не стал изучать этот аспект дела, он объявил жалобу неприемлемой из-за того, что, по его мнению, в этом деле экономические интересы компании перевешивали интересы заявительницы.[26] Таким образом, следует заключить, что упоминание об «органе государственной власти» можно считать излишним [1].

Особые требования относительно правовой основы

Удивительной чертой прецедентного права, касающегося электронного наблюдения за частной жизнью, является то, что в большинстве случаев действия государства-ответчика не находят оправдания из-за отсутствия адекватной правовой основы для вмешательства.[27] В одном деле для вмешательства было достаточного правового основания в законодательстве, но, государство-ответчик не соблюдал его.[28]

Самыми очевидными в этом отношении делами являются те дела, где вмешательство не регулируется какими-либо правовыми нормами. Это имело место в *деле Чолкли*, где наблюдению подвергся дом в Соединен-

[25] *А против Франции, п.36.*

[26] *Верльер против Швейцарии, заявление 41953/98.*

[27] *Нарушения статьи 8 ЕКПЧ по этой причине были установлены в делах: Мэлоун против Соединенного Королевства; Крюслен против Франции; Хьювиг против Франции; А против Франции; Халфорд против Соединенного Королевства; Копп против Швейцарии; Валенсуэла Контрерас против Испании; Хан против Соединенного Королевства; PG и JH против Соединенного Королевства; Армстронг против Соединенного Королевства; Тейлор-Себори против Соединенного Королевства; Аллан против Соединенного Королевства; Льюис против Соединенного Королевства; и Чолкли против Соединенного Королевства.*

[28] *Перри против Соединенного Королевства;*

ном Королевстве. Факты этого дела были особенно запутанными. Полиция арестовала заявителя под вымышленным предлогом для того, чтобы его не было дома, где можно было беспрепятственно установить приборы наблюдения. Далее они согласовывали свои действия, вызывая заявителя в полицейский участок для того, чтобы послать кого-нибудь в его дом для замены батарей в приборах. В подобных случаях налицо грубейшее нарушение.[29] В другом деле Французское Правительство признало, что не было никакой правовой основы «устраивать ловушку» подозреваемому с использованием информатора, который позвонил ему из здания полиции, и осуществить аудиозапись разговора, надеясь на получение таким путем доказательств.[30]

Суд изложил принцип законности вкратце в следующем порядке, адаптировав его к случаям наблюдения за коммуникациями:

Там, где исполнительная власть осуществляет свои функции втайне, становится особенно очевидной опасность произвола. В контексте секретных мер по наблюдению или перехвату, осуществляемых полицейскими, требование предсказуемости закона подразумевает, что внутреннее законодательство должно быть достаточно ясным для того, чтобы дать адекватную возможность гражданам предвидеть в существующих обстоятельствах и условиях то, когда власти вправе применять такие секретные меры… Требуются четкие и детально разработанные правила проведения подобных оперативных мероприятий, тем более что соответствующая технология постоянно развивается и усложняется…

В решениях по *делам Крюслена* и *Хьювига* упоминаются следующие минимальные гарантии, которые должны быть отражены в законодательстве для того, чтобы избежать злоупотребления властью: категории лиц, телефоны которых могут быть прослушаны по постановлению суда, характер правонарушений, при котором возможно решение о прослушивании, лимит на продолжительность прослушивания телефонного разговора, порядок составления итоговых протоколов, фиксирующих прослушанные разговоры, меры предосторожности, которые должны приниматься для сохранения записей в целости и сохранности на случай возможной проверки их судьей и адвокатом, и обстоятельства, при которых записи могут или

[29] *См. решение по делу Чолкли против Соединенного Королевства; на этот недостаток сначала было обращено внимание в докладе Комиссии по делу Говелл против Соединенного Королевства, заявление №27237/95. Первым делом, где Суд коснулся этого вопроса, было дело Хан против Соединенного Королевства, п.25; см. также: PG и JH против Соединенного Королевства, п.38; Армстронг против Соединенного Королевства, п.20; Аллан против Соединенного Королевства, п.36; Льюис против Соединенного Королевства, п.19.*

[30] *А против Франции, п.38.*

должны быть размагничены или уничтожены, в частности, в случаях, когда судья, ведущий следствие, снимает обвинения с обвиняемого лица, или когда суд оправдывает его.[31]

Более тщательное исследование показывает, что Суд добавил несколько требований к тем, которые выдвигал относительно качества закона [3]. В частности, он заявил, что требование предсказуемости «не рассчитано на то, что лицо может «предвидеть», когда власти планируют перехватить его информацию, и соответственно скорректировать свое поведение. Тем не менее, формулировки закона должны быть достаточно ясными и понятными, с тем чтобы предоставить гражданам необходимую информацию относительно обстоятельств и условий, при которых органы власти наделяется полномочиями для скрытого и потенциально опасного вмешательства в осуществление права индивидуума на уважение его личной жизни и корреспонденции».[32] Это требование не соблюдается в случаях, когда закон «в какой-то степени неясен и оставляет место для различного толкования».[33]

Недостатки имеют место также в случаях, когда имеет место несоответствие между теорией, согласно которой привилегия профессии адвоката должна быть уважена, и практикой, которая была применяется в конкретном случае. Так, в *деле Коппа* телефонная линия заявителя, который был адвокатом, находилась под наблюдением, потому что он подозревался в использовании телефонной линии для иных целей, чем общений между клиентом и адвокатом. Однако Суд подверг критике тот факт, что «закон не указывает ясным образом то, каким образом, при каких условиях и кем должно быть проведено различие между вопросами, конкретно касающимися работы адвоката, выполняемой в соответствии с инструкциями стороны в судебном деле, и другими вопросами, которые не относятся к работе адвоката».[34]

С другой стороны, Суд был менее строг по отношению к нормам, регулирующим хранение или уничтожение доказательств, полученных путем наблюдения – он счел, что отсутствие подробных норм по этому вопросу не создает риск произвола.[35]

Необходимость в демократическом обществе

[31] *Валенсуэла Контрерас против Испании, п.46 (цитаты опущены).*

[32] *Мэлоун против Соединенного Королевства, п.67. См. также: Крюслен против Франции, п.30; Хьювиг против Франции, п.29; Халфорд против Соединенного Королевства, п.67; Копп против Швейцарии, п.64.*

[33] *Мэлоун против Соединенного Королевства, п.79.*

[34] *Копп против Швейцарии, п.73.*

[35] *PG и JH против Соединенного Королевства, п.47.*

Так в большинстве решенных Судом дел установление нарушения статьи 8 ЕКПЧ основывалось на отсутствии достаточной правовой базы для вмешательства, у Суда было мало возможности обсуждать аспект «необходимости» вмешательства. Этот вопрос теряет смысл, когда нарушение уже установлено Судом.[36]

Однако этот вопрос был обсужден довольно детально в *деле Класса,*[37] а затем еще и в *деле Ламбера*.[38] В этих делах ведущим вопросом был вопрос не о том, были ли использованные средства пропорциональными преследуемой цели или имелись ли в распоряжении властей менее агрессивные методы, а о том, имелись ли достаточные гарантии для избегания какого-либо произвола. Другими словами, существовали ли «адекватные и эффективные гарантии против злоупотреблений».[39] Так как в *деле Класса* главные вопросы были связаны с конкретными фактами дела и не были связаны с уголовным судопроизводством, мы сосредоточим внимание на решении по *делу Ламбера*.

Дело Ламбера было связано с тайным наблюдением. Заявитель жаловался на то, что его телефонные разговоры записывались в течение длительного периода времени. Он сначала жаловался в обвинительную палату ("*chambre d'accusation*"), т.е. в раздел суда, ответственный помимо прочих за определение законности применявшихся принудительных мер; его жалоба была объявлена приемлемой, но в итоге палата заключила, что она необоснованна. После этого он обратился в Кассационный Суд, который своим решением объявил жалобу неприемлемой, потому что г-н Ламбер при подаче заявления не соблюдал правило о подсудности (*locus standi*). В действительности это было не его телефонная линия, она принадлежала третьему лицу, которое находилось под тайным наблюдением. Суд отметил, что этот подход может привести к тому, что «большое количество людей» лишатся средства правовой защиты, тем самым, он «практически лишит смысла механизм защиты».[40]

Это типичный пример того, как действует международная система защиты прав человека. В то время как на внутригосударственном уровне и при применении конституционного права судебные органы обычно подходят к рассматриваемым вопросам с субъективной стороны, балансируя по-

---

[36] *Мэлоун против Соединенного Королевства, пп.82, 88; Крюслен против Франции, п.37; Хьювиг против Франции, п.36; Копп против Швейцарии, п.76; Валенсуэла Контрерас против Испании, п.62. В деле Халфорд против Соединенного Королевства этот вопрос даже не был затронут.*

[37] *Класс и другие против Германии, п.50 и далее.*

[38] *Ламбер против Франции, п.30 и далее.*

[39] *Класс и другие против Германии, п.50.*

[40] *Ламбер против Франции, п.38.*

ставленные на карту интересы, или, по меньшей мере, контролируя то, было ли балансирование интересов осуществлено правильным или непроизвольным путем, международный суд отказывается заменить оценку дела, осуществленную внутренними судебными органами, собственной оценкой,[41] вместо этого, он подчеркивает необходимость эффективных механизмов защиты, включая эффективные средства правовой защиты и апелляционные жалобы.

К сожалению, всегда находятся люди, которые не отличаются преданностью ценностям, составляющим основу прав человека. Эти люди верят в некую абсолютную правду, например, религиозного или политического характера, которую они ценят выше отдельной человеческой жизни или жизни групп людей, не говоря уже о таких классических свободах как свобода выражения мнения, свобода религии и так далее. Так как они приняли искаженные системы ценностей, необходимо в некоторых случаях приостанавливать действие определенных фундаментальных прав для цели охраны общественного порядка, в рамках которого подобные права могут найти себе защиту. К счастью, можно предполагать, что в рамках уголовного судопроизводства вряд ли когда-нибудь возникнет необходимость для введения подобных исключений.

Однако трагический факт заключается в том, что для сохранения самой свободы необходимо терпеть определенные ограничения свободы.

Библиография

1. Ovey C., White R. The European Convention on Human Rights, 3rd ed. – Oxford: Oxford University Press, 2002.
2. Rodley P. The treatment of Prisoners under International Law, 2nd ed. – Oxford: Clarendon Press, 1999.
3. Janis M.W., Kay R.S., Bradley A.W. The European Human Rights Law, Texts and Materials, 3rd ed. - Oxford: Oxford University Press, 2008
4. Murdoch J. The treatment of prisoners: European standards, Council of Europe Pub., 2006
5. Van Dijk P., Van Hoof G.J.H. Theory and practice of the European Convention on Human Rights, 3rd ed. - Kluwer Law International, 1998.
6. Интернет сборник решений Европейского Суда по правам человека www.echr.coe.int

Представлена в редакцию
15 декабря 2009 года

[41] *См. например: Класс и другие против Германии, п.49. См. также: MS и PS против Швейцарии, заявление №10628/83*

Compartimentul
MANAGEMENTUL MIGRAȚIILOR

INTENȚIILE MIGRATIONISTE ALE STUDENTILOR IN CONTEXTUL "EXODULUI CREIERILOR": FACTORUL SOCIO-ECONOMIC

Ana GORBAN
Republica Moldova, Chişinău, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Relații Internaționale, Ştiințe Politice şi Administrative, laboratorul „Sociologia politică",
magistru în ştiințe politice, colaborator ştiințific

Dans l'article donné on examine l'état des orientations migratoires des étudiants enseignant sur les derniers cours en fonction des facteurs socio-économiques dans le contexte du processus connu comme la fuite des cerveaux. On sait que la fuite des cerveaux présente une grande menace au développement du pays, c'est pourquoi son étude est particulièrement actuelle et important. Actuellement dans la République de Moldova on observe la troisième vague de la migration, les principaux acteurs de qui de plus en plus souvent deviennent les jeunes avec les études supérieures. L'auteur examine spécialement les facteurs qui favorisent l'intensification des processus migratoires dans la République Moldova et surtout l'influence de la pauvreté, des revenus inférieurs, de la crise financière et économique sur la migration.

Pour l'estimation des intentions migratoires des étudiants l'auteur s'adresse à l'analyse des données statistiques reçues dans le cadre d'une recherche sociologique. Ainsi on révèle le rapport de la prédisposition migratoire des étudiants avec tels facteurs, comme le niveau de la satisfaction par la vie, le niveau des revenus dans la famille, l'appartenance à une classe sociale.

Securitatea națională a unui stat se caracterizează prin mai multe dimensiuni, una din care este securitatea intelectuală. Asigurarea acesteia presupune păstrarea, sporirea şi utilizarea rațională a potențialului intelectual al țării. Importanța acestui tip de securitate se atestă prin faptul, că anume securitatea intelectuală asigură baza ştiințifică şi însăşi funcționalitatea celorlalte componente ale securității naționale. În sfera securității intelectuale, la rândul său, un loc important îl ocupă fenomenul cunoscut ca „exodul creierilor" [13, 52]. Procesul dat afectează nivelul intelectual al societății în general atât la moment, cât şi într-o perspectivă de lungă durată [15, 156].

Migrația intelectuală, ca şi orice tip de migrație, reprezintă o variabilă socială, un indicator important al nivelului de dezvoltare socio-economică a statului

[7, 161]. În Republica Moldova în prezent se observă anumite procese, ce demonstrează specificul fenomenului migrațional din țara noastră, în special întinerirea actuală a noilor valuri de emigranți. Unele studii pe problema migrației aduc dovezi empirice privind tendințele majore din caracteristicile socio-economice ale migranților. Astfel, în perioada de la sfârşitul anilor '90 specialiştii în domeniu deosebesc trei valuri de migranți şi presupun, că persoanele care planifică să emigreze în viitorul apropiat şi care reprezintă al treilea val de migrațiune tind să fie mai tinere şi reprezintă niveluri înalte de educație, ceea ce ar putea implica un proces permanent de migrație şi un risc mai mare al exodului de creieri [4, 11]. Numărul mare al emigranților tineri cu studii superiore este o manifestare directă a „scurgerii de creieri" din țară, a irosirii resurselor umane [2, 12-14]. Însă refluxul cadrelor de calificare înaltă este nu numai efectul, ci şi mobilul unor sau altor transformări sociale. Dacă nivelul inferior de trai se prezintă drept cauza principală a migrării specialiştilor peste hotare, atunci plecarea lor din țară încă şi mai mult agravează situația socio-economică, reglementarea căreia cere aportul deosebit al capitalului uman. Prin urmare, trebuie să recunoaştem, că criza acută în care se află republica noastră, ca şi mai multe state post-sovietice, este motivul şi, în acelaşi timp, efectul emigrării intelectuale[42]. În cadrul acestui cerc vicios specialistul alege alternativa plecării în străinătate pentru asigurarea securității economice individuale, ceea ce la rândul său subminează întregul sistem al securității naționale [13, 54].

Pericolul migrării tineretului cu studii superioare este, de asemenea, determinat de faptul, că categoria dată este mai predispusă spre migrare permanentă, deci pierderile pentru țară ar putea fi ireparabile. Faptul că viitorii migranți reprezintă persoane cu studii superioare (29% din cei ce intenționează să plece, comparativ cu 9% din cei plecați în 2005) implică un risc mare de exod al creierilor [7, 160].

Geneza fenomenului „exodului creierilor", ca şi a oricărui proces migrațional, este destul de complexă. Orice tip de migrațiune reprezintă un produs social, o reflexie a schimbărilor ce au loc în societate [6, 19]. Fluxurile migraționiste sunt alimentate continuu, în primul rând, de situația socio-economică nefastă din republică, de însăşi sărăcia tranzițională. Schimbările politice şi economice care au avut loc în Republica Moldova precum şi alte țări aflate în perioada de tranziție, au afectat procesul de muncă şi au condus la deteriorarea veniturilor populației: scăderea salariului [9, 28-30], polarizarea veniturilor, inflația, rata

---

[42] *Aici avem în vedere nu rolul relativ pozitiv al remitențelor, care permit supraviețuirea mai multor familii şi într-o oarecare măsură a țării în general,ci efectele negative de lungă durată ale migrației, exprimate prin pierderea sau descalificarea resurselor intelectuale ale țării, care sunt necesare pentru depăşirea crizei sistemice din țară. Cercetările anterioare din domeniu au demonstrat, că cu cât mai înalt este nivelul de studii al migrantului, cu atât mai puține şanse are el să obțină un loc de muncă după specialitate în străinătate [14, 98].*

mare de şomaj, lipsa unui loc de muncă bine plătit conform specialității, dispariția economiilor, lipsa de informație despre plasarea în câmpul muncii, lipsa locurilor de muncă pentru tinerii specialişti [6, 5]. Astfel, sărăcia a generat multiple probleme, inclusiv un exod masiv al populației economic active peste hotarele țării, Republica Moldova devenind o societate migrantă, unde modificările în structura veniturilor şi posibilităților de angajare la muncă generează o circulație masivă a populației apte de muncă, şi nu neapărat doar a şomerilor [5, 5].

Sondajele de opinie realizate de Institutul de Politici Publice demonstrează, că sărăcia tradițional ocupă primul loc printre acele lucruri, care deranjează cel mai mul populația autohtonă. Astfel, pe parcursul ultimilor nouă ani cota respondenților care sunt îngrijorați de nivelul lor extrem de jos de trai este la nivelul 50-60%. După sărăcie urmează problema prețurilor şi cea a şomajului, ceea ce confirmă prioritatea problemelor de ordin socio-economic în societatea noastră [1, 70]. În acest context merită atenție şi cercetările recent efectuate de CBS AXA, specificul cărora rezidă în divizarea respondenților în trei mari categorii: respondenți cu experiență proprie de migrație, respondenți din gospodărie cu membri migranți şi respondenți din gospodărie fără experiență proprie de migrație. Rezultatele sondajului s-au dovedit a fi destul de semnificative: migranții pun un mai mare accent pe şomaj, inducând concluzia că acesta ar fi unul din factorii de bază care i-a impus să recurgă la emigrare, dar şi criza economică, menționată de fiecare al zecelea migrant. În acelaşi timp, migranții sunt mai puțin frustrați de prețuri / inflație şi salarii mici, probleme care mai puțin îi privesc decât pe persoanele care nu muncesc peste hotare, migranții dispunând de un raport venituri / costul vieții mai favorabil [3, 9-10].

Nivelul mediu al veniturilor populației este de asemenea extrem de departe de situația unei clase medii în accepțiunea clasică a noțiunii date. Formula satisfacției cetățenilor țării noastre pare a fi următoarea: „dacă avem bani de la salariu la salariu, înseamnă că trăim bine" [3, 11]. Aici trebuie să constatăm, că în perioada anilor 2000-2001 cota celor care în cadrul sondajelor de opinie declarau, că nu pot să-şi asigure nici strictul necesar, era majoritară şi oscila la nivelul 40-50%. În ultimii ani cei mai numeroşi sunt acei respondenți, veniturile cărora reuşesc să-i acopere strictul necesar (42,8% după Barometrul de Opinie Publică din noiembrie 2009), paralel crescând cota acelor, care pot să-şi permită cumpărarea unor mărfuri scumpe[43] (de la 2% în anul 2000 până la aproape 7%[44] în 2009). Cu toate că aceste fluctuații semnalează anumite tendințe pozitive în problema îmbunătățirii nivelului de trai, ele nu schimbă cardinal tabloul socio-economic al republicii, populația căreia rămâne în continuu săracă.

---

[43] *Nivelul de venituri al clasei medii în accepțiunea ei clasică.*
[44] *Valoarea medie a datelor din trei Barometre de Opinie Publică efectuate în 2009.*

Criza financiar-economică globală actuală a agravat încă şi mai mult situaţia socio-economică din republică. Populaţia percepe riscurile crizei mai întâi de toate din perspectiva propriului nivel de trai, în special prin creşterea preţurilor şi a şomajului [3, 35]. Sondajele de opinie din anul curent au demonstrat, că în condiţiile crizei potenţialul migraţional a devenit încă şi mai înalt: astfel, aproape fiecare al treilea respondent s-a arătat predispus spre căutarea unui loc de muncă peste hotare sau a declarat, că nu ştie ce să întreprindă în această situaţie [10, 6-7]. Criza a afectat nivelul veniturilor populaţiei: fiecare a doua gospodărie (53,8%) a raportat reducerea veniturilor, ceea ce îi determină să facă economii în consumul de produse de primă necesitate (43,9%), să consume din economiile realizate anterior [3, 35].

Odată ce în republică nu se observă premise serioase pentru redresarea situaţiei socio-economice, putem presupune, că dimensiunile proceselor migraţioniste din republică vor rămâne cel puţin la acelaşi nivel în viitorul apropiat, iar stagnarea sau agravarea stării actuale de lucruri va provoca intensificarea proporţională a refluxului capitalului uman din ţară. Reieşind din aceasta, constatăm, că în atare condiţii este extrem de importantă înregistrarea şi evaluarea oportună a stării şi tendinţelor actuale în cadrul proceselor de migraţiune [12, 91]. Un asemenea obiectiv ne sugerează ideea urmăririi dinamicii „exodului creierilor" şi, în special, a dependenţei acestui proces de factorul socio-economic, prin dezvăluirea şi analiza intenţiilor migraţioniste ale studenţilor ultimilor ani de studii (în perspectivă, principalul potenţial intelectual al ţării), corelate cu răspunsurile lor privind nivelul de satisfacere de viaţă, nivelul de venit în familie, autoidentificarea socială. Remarcăm aici, că actualitatea problemei migraţiei pentru studenţimea din Republica Moldova a fost demonstrată în cadrul cercetărilor anterioare în domeniu [11].

Tabelul 1. Planurile emigraţioniste ale studenţilor ultimilor ani de studii după nivelul de satisfacere de viaţă („În ce măsură Dvs sunteţi în general satisfăcut(ă) de viaţa Dvs?") (în %).

Aveţi planuri să emigraţi din Moldova?							
	Index	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**Total**
Foarte satisfăcut(ă)	+0,27	12,9	37,1	21,0	1,6	27,4	100,0
Destul de satisfăcut(ă)	+0,23	9,8	38,3	23,4	2,0	26,5	100,0
Destul de nesatisfăcut(ă)	+0,42	13,7	48,1	17,6	2,4	18,2	100,0
Complet nesatisfăcut(ă)	+0,28	25,0	25,0	17,5	5,0	27,5	100,0
Greu de spus	+0,43	13,2	41,5	8,8	2,5	34,0	100,0

Notă: 1 – Da, cât mai repede posibil; 2 – Da, însă în viitor; 3 – Nu, nu am avut niciodată asemenea planuri; 4 – Nu, m-am răzgândit; 5 – Greu de spus/NR

Datele din tabelul 1 atestă o corelaţie proporţională între două variabile prezentate: orientarea studenţilor spre emigrare şi nivelul lor de satisfacere de viaţă. În cazul în care vom uni opţiunile propuse pentru nivelul de satisfacţie de viaţă în două mari categorii, şi anume „satisfăcut/nesatisfăcut", vom obţine indexul predispunerii emigraţioniste în valoarea de +0,25 şi +0,35 corespunzător. Trebuie de remarcat, de asemenea, că cel mai înalt procent al acelor studenţi, care intenţionează să plece peste hotare cât mai repede posibil, se află anume în categoria respondenţilor „complet nesatisfăcuţi de viaţă".

Tabelul 2. Planurile emigraţioniste ale studenţilor ultimilor ani de studii după nivelul de venit al familiei („Cum aţi aprecia nivelul de venit al familiei Dvs?") (în %).

Aveţi planuri să emigraţi din Moldova?							
	Index	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**Total**
Nu ne ajunge nici pentru cele necesare	+0,36	23,2	32,1	17,9	1,8	25,0	100,0
Ne ajunge numai pentru cele necesare	+0,37	14,2	45,0	19,4	2,4	19,0	100,0
Ne ajunge pentru un trai decent, însă nu ne putem permite cumpărarea unor mărfuri scumpe	+0,28	10,9	39,6	21,1	1,4	27,0	100,0
Ne putem permite cumpărarea unor mărfuri scumpe, însă limitându-ne în altceva	+0,25	8,2	39,0	17,8	4,2	30,8	100,0
Ne putem permite tot de ce avem nevoie şi nu trebuie să ne limităm în altceva	+0,14	14,3	31,4	25,7	5,8	22,8	100,0
Greu de spus	+0,37	7,0	34,9	4,7	-	53,5	100,0

După cum demonstrează datele din tabelul 2, nivelul de venit în familie de asemenea determină predispunerea studenţilor spre emigrare. Pe măsura ce nivelul de asigurare materială a studentului creşte, intenţiile emigraţioniste devin tot mai puţin pronunţate. Dacă printre acei studenţi, în familiile cărora nivelul de venit oscilează în jurul minimului necesar, cota potenţialilor emigranţi constituie mai mult de o treime, atunci în rândul celor, care pot să-şi permită tot de ce au nevoie, este predispus să plece numai fiecare al şaptelea student. Similar situaţiei prezentate în tabelul 1, cel mai mult orientaţi să părăsească ţara cât mai repede posibil sunt acei studenţi, în familiile cărora nu-şi pot permite nici strictul necesar.

Tabelul 3. Repartizarea aprecierilor probabilității migrației de muncă după nivelul de venit al familiei (în %).

	Ce atitudine aveți față de probabilitatea plecării Dvs. în străinătate la muncă?							
	Index	***1***	***2***	***3***	***4***	***5***	***6***	***7***
Nu ne ajunge nici pentru cele necesare	+0,21	3,6	25,0	12,5	8,9	25,0	10,7	14,3
Ne ajunge numai pentru cele necesare	+0,15	2,8	31,3	25,1	10,4	17,5	3,3	9,6
Ne ajunge pentru un trai decent, însă nu ne putem permite cumpărarea unor mărfuri scumpe	+0,08	4,1	28,2	23,5	10,9	12,3	7,3	13,7
Ne putem permite cumpărarea unor mărfuri scumpe, însă limitându-ne în altceva	+0,06	6,2	24,0	23,3	13,0	12,3	7,5	13,7
Ne putem permite tot de ce avem nevoie şi nu trebuie să ne limităm în altceva	+0,03	8,6	25,7	25,7	11,4	11,4	8,6	8,6
Greu de spus	+0,12	2,3	18,6	9,3	9,3	14,0	9,3	37,2

Notă: 1 – Nici într-un caz; 2 – Depinde de posibilitățile de autorealizare la noi în țară; 3 – Depinde de faptul dacă vor fi posibilități bune în străinătate; 4 – Încă n-am luat decizia da sau nu; 5 – Da, am o intenție fermă de a pleca după finisarea studiilor; 6 – Nu m-am gândit la aceasta; 7 – Greu de spus/NR.

În cadrul studiului de față prezintă interes, de asemenea, coraportul dintre nivelul de venit în familiile respondenților şi predispunerea lor spre migrațiune de muncă[45]. Datele din tabelul 3 confirmă existența unei anumite corelații între variabilele date. Situația în cazul dat este asemănătoare celei din tabelul precedent: odată ce nivelul de venit creşte, nivelul de predispunere spre migrație de muncă scade. Totuşi, în măsurarea orientării studenților spre migrația de muncă valorile indexului sunt în general semnificativ mai modeste decât în cazul predispunerii emigraționiste, ceea ce sugerează ideea, că opțiunea migrației de muncă nu este atât de atractivă pentru studenți şi se prezintă mai mult ca o măsură extremă. Astfel, observăm, că studenții cu nivelul redus de venit leagă decizia de migrațiune de muncă, în primul rând, de posibilitățile de autorealizare la noi

[45] *Migrația de muncă este centrul de greutate a impactului tranziției democratice asupra populației [6, 149], cel mai răspândit tip de migrațiune în țara noastră, cât şi în toate alte state în tranziție din spațiul ex-sovietic.*

în ţară. Aceasta confirmă teza, conform căreia pentru categoriile cele mai sărace migraţia de muncă este legată mai mult de factorii de repulsie.

Tabelul 4. Aprecierea posibilităţilor de realizare a aptitudinilor personale de muncă a studenţilor ultimilor ani de studii după nivelul de venit al familiei (în %).

Unde, după părerea Dvs., aţi putea să realizaţi aptitudinile Dvs profesionale şi de muncă?					
	1	**2**	**3**	**4**	**Total**
Nu ne ajunge nici pentru cele necesare	17,9	37,5	14,3	30,3	100,0
Ne ajunge numai pentru cele necesare	22,7	22,3	28,4	26,6	100,0
Ne ajunge pentru un trai decent, însă nu ne putem permite cumpărarea unor mărfuri scumpe	30,5	23,8	25,5	20,2	100,0
Ne putem permite cumpărarea unor mărfuri scumpe, însă limitându-ne în altceva	25,3	17,8	31,5	25,4	100,0
Ne putem permite tot de ce avem nevoie şi nu trebuie să ne limităm în altceva	25,7	28,6	25,7	20,0	100,0
Greu de spus	7,0	16,3	20,9	55,8	100,0

Notă: 1 – Pe piaţa de muncă din Moldova; 2 – Pe piaţa de muncă din străinătate; 3 – În aceeaşi măsură; 4 –Greu de spus/NR.

Datele adiţionale din tabelul 4 demonstrează, că odată ce studenţii ar putea să aleagă, unde să-şi realizeze aptitudinile profesionale, cei mai săraci ar prefera piaţa străină de muncă (mai mult de o treime). Cu excepţia celor mai bogaţi respondenţi, studenţii cu venituri mai mari se arată mai mult orientaţi spre piaţa autohtonă de muncă. În cazul categoriei acelor studenţi, familiile cărora pot să-şi permită tot de ce au nevoie, predispunerea puţin mai înaltă spre piaţa străină de muncă poate fi explicată de nivelul ridicat de cerinţele lor faţă de nivelul de trai.

Tabelul 5. Planurile emigraţioniste ale studenţilor ultimilor ani de studii după clasă socială („În Moldova există câteva clase sociale. Cum credeţi, la care din ele Vă atribuiţi Dvs?”) (în %).

Aveţi planuri să emigraţi din Moldova?							
	Index	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**Total**
Clasă inferioară	+0,40	26,7	26,7	6,7	6,7	33,2	100,0
În cale spre clasă medie	+0,38	15,2	44,4	20,2	1,0	19,2	100,0
Clasă medie	+0,29	12,3	39,4	19,8	3,1	25,4	100,0
În cale spre clasă superioară	+0,26	5,6	43,5	21,3	1,8	27,8	100,0

La clasă superioară	+0,17	5,6	38,8	27,8	-	27,8	100,0
Greu de spus	+0,35	13,3	35,4	14,2	-	37,1	100,0

Dependența predispunerii emigraționiste a studenților față de autoidentificarea lor din punctul de vedere al clasei sociale poate fi urmărită după datele din tabelul 5. În cazul dat observăm aceeaşi legitate în corelația dintre factorul socio-economic şi predispunerea migrațională: cu cât clasa socială la care se atribuie respondentul este mai superioară, cu atât intențiile emigraționiste sunt mai puțin evidențiate. Dacă în categoria celor care se identifică la un nivel mai inferior de clasă medie indexul predispunerii emigraționiste[46] constituie +0,39, atunci la cei care se atribuie la clase sociale superioare valoarea lui[47] este de +0,22. Necătând la această diferență semnificativă, constatăm totuşi, că orientările emigraționiste sunt destul de înalte inclusiv în cazul studenților din clase sociale superioare: au planuri de a emigra mai mult de o cincime din studenții acestor categorii. Aici trebuie să remarcăm, că diversitatea populației predispuse spre migrațiune din punctul de vedere al situației socio-economice a fost descoperită în cadrul altor cercetări în domeniu. În mai multe cazuri, factorul socio-economic influențează însăşi capacitățile potențiale ale migrantului de a trece peste barierele de acces ale diferitelor țări de destinație [4, 15] (vezi tabelul 6).

În abordarea problemei influenței factorilor care determină migrația internațională şi, în special, a forței de muncă, trebuie să ținem cont şi de faptul că persoanele care pleacă în țările CSI sunt de regulă mai sărace şi marginalizate, în comparație cu cele care pleacă în țările UE. Acest fapt deseori influențează şi alegerea călătoriilor spre Rusia sau Ucraina, costul călătoriei fiind comparativ mult mai mic decât în cazul UE. Deci, migrația de muncă în CSI este influențată în mare parte de necesitatea de a supraviețui a migranților şi a familiilor acestora, pe când migrația către țările Uniunii Europene este impulsionată de sporirea calității vieții a migranților şi a gospodăriilor lor (tabelul 6).

Tabelul 6. Factorii care condiționează şi impulsionează migrația mondială [8, 8]

	Țările UE (%)	**Media generală (%)**
Factori care condiționează emigrarea		
Lipsa unui loc de muncă	26,43	34,27
Motive ce țin de consum (nivel de trai)	46,56	46,78
Sărăcia	12,69	20,51

[46] *Valoarea medie a valorilor indexului pentru clasă inferioară şi pentru cea „în cale spre clasă medie”.*

[47] *Valoarea medie a valorilor indexului pentru clasă superioară şi pentru cea „în cale spre clasă superioară”.*

Factori care impulsionează		
Modul de viață este mai bun peste hotare	5,89	3,36
Costul scăzut al călătoriei	14,18	49,10

Concluzii

1. În prezent se observă un nou val de migrațiune din Republica Moldova, principali subiecți ai căruia tot mai des devin tinerii cu studii superioare, ceea ce implică un risc mai mare al exodului de creieri din țară. Principali factori, care condiționează aceste migrații sunt sărăcia, nivelul inferior de trai, lipsa unui loc de muncă bine plătit conform specialității, lipsa locurilor de muncă pentru tinerii specialişti, criza financiar-economică.

2. Analiza datelor empirice obținute în urma realizării studiului sociologic a confirmat existența unei dependențe directe a predispunerii migraționiste a studenților ultimilor ani de studii față de factorul socio-economic (nivelul de satisfacere de viață, nivelul de venit în familie, autoidentificarea din punctul de vedere al clasei sociale). Cu cât mai inferioare sunt valorile acestor indicatori, cu atât mai bine pronunțate sunt intențiile migraționiste ale studenților.

3. Datele statistice atestă şi o anumită diversitate a populației predispuse spre migrațiune din punctul de vedere al situației socio-economice, ceea ce este legat de specificul țării de destinație şi scopurile migrației.

Bibliografie:

1. Barometrul Opiniei Publice - iulie 2009. Raport final BOP iulie 2009 – dinamica rezultatelor. http://ipp.md/files/Barometru/2009/BOP_iulie_2009_dinamica_partea_doi.pdf.
2. Goțişan I. Evoluții, tendințe şi pronosticuri referitoare la piața muncii din Republica Moldova în apropierea acesteia de standardele UE. – Chişinău, 2007.
3. Impactul socio-economic al crizei economice asupra migrației si remitențelor în Republica Moldova. – Chişinău, IOM, 2009, http://www.iom.md /materials/studies_reports/2009_06_02_socio_economic_impact_rom.pdf
4. Lucke M., Mahmoud T.O., Pinger P. Modele şi tendințe ale migrației şi remitențelor în Republica Moldova. OIM, 2007, http://www.iom.md/materials/5_patterns_ro.pdf.
5. Politici migraționale în Republica Moldova. – Chişinău, 2004, http://www.ipp.md/public/biblioteca/88/ro/Politici%20migrationale%20raport%20integral%20rev%2030-10-04.zip.
6. Populația Republicii Moldova în contextul migrațiilor internaționale. / UNESCO, USM, “Dialog Intercultural”, “CAPTES”. Vol. II. – Iaşi, 2006.

7. Procesele socio-demografce în societatea contemporană: de la meditații la acțiuni. – Chisinau: Institutul Integrare Europeană şi Ştiințe Politice, 2009 (Nova-Imprim SRL).
8. Tendințe şi politici migraționiste în regiunea Mării Negre: cazurile Republicii Moldova, României şi Ucrainei. – Chişinău, 2008, http://www.viitorul.org/public/1675/ro/Migratia_rom_final.pdf.
9. Vaculovschi D. Tendințe şi pronosticuri referitoare la piața muncii din Republica Moldova. Chişinău: IPP, 2006, http://ipp.md/files/Publicatii/2007/Studiu_Vaculovschi_Dorin.doc.
10. Мошняга В. Влияние современного кризиса на трудовую миграцию (на примере Республики Молдова). http://www.migrocenter.ru/publ/konfer/pdf/moshnjaga.pdf.
11. Мошняга В., Соколов В. Миграционные намерения и практика молдавского студенчества (по результатам социологических исследований). // MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). Partea XII. – Chişinău, USM, 1999.
12. Овчинникова Е. «Потенциальная миграция» как начальная стадия миграционного процесса: анализ ситуации и изучение тенденций развития. // MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). Partea XVIII. – Chisinau, USM, 2002.
13. Петраченко С. Проблема «утечки умов» из России в контексте интеллектуальной безопасности страны. // Власть, 2007, nr.9.
14. Руснак Г., Мошняга В., Цуркан В. Человеческий капитал как фактор адаптации в миграционной ситуации: молдавские мигранты с высшим образованием (по данным социологических опросов). // MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). – nr.4 (XXXIX), 2007. – Chişinău: USM, 2007.
15. Сидоренко У., Коман А. «Утечка умов» в Республике Молдова. // Население Молдовы и трудовая миграция: состояние и современные формы. – Кишинёв, Молд.ГУ, 2000.

Prezentat la redactie
la 28 octombrie 2009

Recenzent – **Valeriu MOŞNEAGA**, doctor habilitat în ştiințe politice, profesor.

ИММИГРАЦИЯ В КОНТЕКСТЕ ОТНОШЕНИЯ К НЕЙ УКРАИНСКОГО ОБЩЕСТВА

Елена МАЛИНОВСКАЯ
Украина, Киев, Национальный институт проблем международной безопасности
Заведующая отделом социально-экономической и демографической безопасности, доктор наук по государственному управлению

Анна АВЧУХОВА
Украина, Киев, Национальный институт проблем международной безопасности
Главный консультант

The article deals with the problems of xenophobia, racial and ethnic intolerance, which are increasing due to the migration processes in Ukraine. Immigration is considered in the context of relation to it of the Ukrainian society. The authors summarize the scientific researches on situation of immigrants in Ukraine and, in particular, analize the results ofinterveiws of immigrants from Asia and Africa in Kyiv, conducted in 2002 and 2007. This alows to compare the feelings of immigrants in present time and seven years ago and estimate the future perspectives of immigration toUkraine.

В условиях всемерной интенсификации международных перемещений населения вопрос отношения принимающего общества к мигрантам актуален практически во всех странах мира, в т.ч. и в регионе СНГ. Для Украины его значение в последние годы колоссально возросло. Если еще в 2005 г. международные эксперты отмечали, что уровень ксенофобии здесь ниже, чем в других странах Центральной и Восточной Европы, намного ниже, чем в России, в прошлом году Международная Амнистия в специальном докладе, посвященном Украине, заявила, что в стране не выполняются международные обязательства по обеспечению прав человека независимо от национальной, расовой или религиозной принадлежности [14]. Европейская комиссия против расизма и нетерпимости (ECRI) в своем третьем докладе по Украине отмечала, что иностранные студенты из стран Азии и Африки становятся жертвами расистских нападений как на территории студенческих городков, так и за их пределами, однако, как правило, не обращаются к правоохранительным органам, опасаясь мести [4]. Озабоченность нарастанием нетерпимости в Украине высказывали представители Европейского Союза. Посольства США и Франции поместили на своих сайтах предупреждения гражданам, путешествующим по Украине, о воз-

можности насилия на расовой почве [11, 136]. Понятно, что все это вредит международному имиджу страны, мешает консолидации общества, грозит конкретными экономическими потерями, например, сокращением численности иностранных студентов или туристов на долгожданном футбольном чемпионате Евро-2012, с которым связываются надежды на крупные инвестиции.

Объяснения причин вспышки ксенофобии, предлагаемые экспертами и политиками, достаточно разнообразны. Они варьируются от традиционных обвинений власти в неэффективности до выявления попыток оказания давления на страну путем ее дискредитации через действия оплаченных извне провокаторов.

Одной из форм проявления ксенофобии, по данням мониторинга, который ведется несколькими правозащитными организациями, является является «язык вражды», средствах массовой информации. Мониторинг «языка вражды», который ведется несколькими правозащитными организациями, представляет тому достаточно доказательств.

Иногда СМИ способствуют мигрантофобиям даже публикациями, направленными против проявлений нетерпимости в обществе. Это происходит, когда бездумно тиражируются утверждения, основанные на недоразумении или некорректной интерпретации фактов. Например, говорится о 25 млн. въехавших на протяжении года в Украину иностранцах, тогда как пограничная статистика учитывает не людей, а количество пересечений границы, к тому посещается Украина прежде всего гражданами России, Беларуси, Молдовы (60%), а никак не выходцами из отдаленных азиатских или африканских стран. Или в который раз повторяется, что по данным ООН Украина входит в пятерку стран мира с наибольшим количеством иммигрантов. При этом, естественно, не уточняется, что иммигрант – это лицо, проживающее не в той стране, где оно родилось, и что миллионы иммигрантов в Украине являются выходцами из других республик СССР, которые прибыли еще в пору существования единого государства, т.е. как внутренние мигранты. Более того, в некоторых публикациях ООНовские миллионы мигрантов легко превращаются в миллионы нелегальных мигрантов, наводнивших страну.

В то же время, взвешенные информации относительно миграционных процессов для СМИ малоинтересны. Например, хотя в прошлом году прошло наиболее масштабное исследование трудовой миграции граждан за границу, по результатам которого в течение последних 3,5 лет на заработки за рубеж хотя бы раз выезжали 1,5 млн человек, по-прежнему общественность слышит и читает о ничем не подкрепленной оценке количества выехавших в 5-7 млн человек. Не комментируются в средствах массовой информации также данные о сокращении численности задержанных на

границе нелегальных мигрантов, хотя это является очевидным доказательством укрепления границы и улучшения иммиграционного контроля. Более того, число задержанных, не превышающее в последние годы 2-3 тыс. человек, половину из которых составляют граждане СНГ (прежде всего Молдовы, а также Грузии, Российской Федерации), суммируется с числом иностранцев, не пропущенных в Украину (в статистике пограничников они проходят как потенциальные нелегальные мигранты) и общественности подается более «привлекательная» цифра, приближающаяся к 30 тыс.

Низкий профессионализм и уровень культуры, все большая «желтизна» в угоду вкусам неприхотливой публики обуславливают появление броских, однако, отнюдь не политкорректных, заголовков, особенно в электронных средствах массовой информации. (Например, интервью с прокурором г.Киева, где говорилось о противодействии нелегальной миграции, имело название «Киев: рай для нелегалов», а материал о нападения на иностранных студентов – «Вьетнамца – по лицу, ганийца – бутылкой»).

Еще хуже обстоят дела, если цифры или утверждения, публикуемые СМИ, принадлежат известным людям, высоким должностным лицам. Тогда средства массовой информации вообще не применяют к ним никакого критического подхода, подают как официальные, хотя иногда это граничит с уголовно наказуемой пропагандой нетерпимости (чего стоит хотя бы название интервью одиозного политика и высокого милицейского чина, заместителя председателя комитета Верховной Рады по борьбе с организованной преступностью Г.Москаля «Педофилы, извращенцы и маньяки массово едут в Украину», или интервью Министра внутренних дел Ю.Луценко «Луценко считает, что грузины представляют повышенную опасность для украинцев»).

В результате именно таких «объективных» информаций в обществе формируется убеждение о массовости и угрожающей бесконтрольности миграционных перемещений, о все увеличивающемся притоке в Украину иммигрантов, в основном нелегальных, хотя ни статистика, ни результаты исследований, ни данные правоохранительных органов о выявленных и задержанных нелегальных мигрантах не дают оснований для подобных выводов.

Уровень дистанцированности украинцев от представителей инонационального населения, измеряемый с применением шкалы Богардуса, по данным социологического мониторинга, проводимого Институтом социологии НАН Украины, постоянно растет. Если в 1994 г. он составлял 4,4 бала (при максимальном показателе 7), то в 2002 г. вырос до 5,3 баллов и продолжает сохраняться на высоком уровне (5,2 балла в 2008 г.). Толерантно (до 4 баллов) украинцы относятся лишь к украинцам, проживающим в

других странах, а также к русским и белорусам. Наименее терпимы они (свыше 6 баллов) к афганцам, арабам, чеченцам (табл.1) [15].

Еще одной формой ксенофобии, отмечаемой в Украине, является так называемый «профайлинг». Согласно определению, данному Европейской комиссией против расизма и нетерпимости, это безосновательное использование правоохранительными органами таких признаков как раса, цвет кожи, язык, религия, этническое происхождение и т.п. при контроле, слежке или расследовании [10]. Т.е., речь идет о проверке документов, задержании, дознании, сборе информации по признакам «характерной» внешности. Например, по данным харьковских социологов, среди лиц, доставленных в служебные помещения милиции городского метрополитена, «неславянскую» внешность имели 14%, тогда как иностранцы, проживающие в Харькове, составляют всего 2% населения, причем в основном принадлежат к славянским этносам [16, 178]. Опрос, проведенный Харьковской правозащитной группой среди иностранных студентов, показал, что из 68 респондентов только двоих никогда не останавливала милиция. Половина опрошенных сообщили, что были вынуждены откупаться, покупать милиционерам пиво или дарить какие-то вещи. Т.е. речь шла уже не только о профайлинге, но и о его соединении с вымогательством и коррупцией [5].

Крайней формою ксенофобии является насилие на почве ненависти. Его, как правило, связывают с группами скинхедов. Например, в Киеве органами внутренних дел взято на учет до 500 молодых людей в возрасте 17-27 лет, свыше 30 из которых ранее судимы [9]. Кроме этих групп, отличающихся крайней агрессивностью, но слабо организованных, свое неприятие иностранцев, иммиграции высказывают и некоторые организации, имеющие политические амбиции. Наибольшую известность среди них благодаря скандальным акциям типа факельных шествий или пикетирования Министерства образования в связи с введением в школе курса толерантности приобрел «Патриот Украины». Самое многочисленное его отделение, расположенное в Харькове, насчитывает примерно 150 человек [6].

Организации традиционного национализма дистанцируются от подобных объединений, сознавая, какую опасность их имиджу несут расизм и ксенофобия. Более того, их руководители неоднократно высказывали предположения, что сомнительные организации типа «Патриота Украины» создаются и финансируются с целью дискредитации националистического движения. Вместе с тем, националисты выступают за жесткий иммиграционный контроль, восстановление в паспортах украинцев графы «национальность» и т.д., а форумы их сайтов пестрят далеко не политкорректными высказываниями в отношении иммигрантов. Более того, лидер Всеукраинского объединения «Свобода», исповедующего националистическую идеологию, позволил себе публично говорить о превращении Украины в

«этнический мусорник» (по поводу гибели милиционера в результате драки в г.Марганец в июне 2009 г., в которой участвовали граждане армянской национальности) [13].

На этом психологическом и информационном фоне угрожающе выглядит статистика Министерства внутренних дел относительно преступлений против иностранцев. Их количество возросло с 604 в 2002 г. до 1178 в 2007 г. В течение 2008 г. против иностранцев было совершено 576 преступлений, а за 6 месяцев 2009 г. – 396 (жертвами большинства преступлений были граждане СНГ) [12]. Выделить из этого числа преступления, совершенные на этно-расовой почве, невозможно, так как такая статистика до недавнего времени не велась. А вот Конгресс национальных меньшинств Украины фиксирует как раз преступления именно такого рода. По его данным, в 2007 г. подверглись нападениям на этно-расовой почве 88 человек (из них 6 убиты), в 2008 г. – 83 (из них 4 убиты), за 6 месяцев 2009 г. – 23 человека (1 убит) [8]. Эти данные, однако, касаются не только иностранцев, но и граждан Украины.

Несмотря на неутешительные цифры, они, тем не менее, свидетельствуют, что рост преступности на почве ненависти удалось приостановить. В значительной степени это произошло благодаря решительной реакции государства. Хотя вначале руководители Министерства внутренних дел склонялись к квалификации преступлений против иностранцев как обычных криминальных, хулиганских или бытовых [7], более того, следственные органы отказывали в открытии дел по 2/3 жалоб относительно преступлений, совершенных против иностранцев [11, 120], постепенно ситуация менялась. В январе 2008 г. в Министерстве было создано Управление мониторинга обеспечения прав человека в деятельности органов внутренних дел, а во всех регионах Украины учреждены должности помощников Министра по правам человека, 40% из которых заняли бывшие активисты общественных правозащитных организация, что, безусловно, способствовало формированию нового взгляда на этническую преступность. В Департаменте уголовного розыска МВД был создан отдел по расследованию этнических преступлений, аналогичные подразделения существуют в управлениях внутренних дел г.Киева, Днепропетровской, Львовской, Луганской, Одесской, Харьковской областей, т.е. регионов, где пребывает наибольшее число иностранцев. С февраля 2009 г. в милицейской статистике введен специальный учет преступлений, совершенных на почве расовой, национальной ненависти.

Кроме милиции, к противодействию проявлениям расизма подключились другие ведомства, местные органы власти. В структуре Службы безопасности Украины создано подразделение по выявлению и прекращению действий, направленных на разжигание расовой и национальной вра-

жды. В Министерстве иностранных дел учреждена должность Посла по особым поручениям по вопросам противодействия расизму, ксенофобии и дискриминации. С целью разработки комплексного документа по противодействию проявлениям ксенофобии при Государственном комитете Украины по делам национальностей и религий создана межведомственная рабочая группа, в состав которой вошли специалисты из восьми центральных органов исполнительной власти, ученые. На сегодня ведомственные планы действий разработаны и выполняются Министерством внутренних дел, Министерством по делам семьи, молодежи и спорта. Министерство образования разработало факультативный курс «Толерантность» (1-11 классы). Проводится масштабная рекламная кампания под лозунгом «Украина без расизма». Видео- и радиоролики, по вопросам противодействия ксенофобии и расовой нетерпимости, подготовленные МОМ, по поручению правительства передаются местными теле и радио каналами.

Борьба с расизмом нашла отражение в законотворчестве. В Парламент было подано четыре законопроекта, предполагающие усиление ответственности за преступления на этно-расовой почве, в марте 2009 г. один из них принят в первом чтении.

Тем не менее, как со стороны правозащитных, так и международных организаций продолжают звучать упреки в том, что украинские власти недостаточно осознают проблему. Действия государства направлены преимущественно на следствия негативных процессов, идущих в обществе, результатом которых являются случаи этно-расовой ненависти, а не на их причины.

Из всего комплекса факторов, приведших к вспышке ксенофобии, по нашему мнению, важно подчеркнуть неопределенность целей и принципов миграционной политики Украины, неспособность завершить ее концептуальное оформление, многолетнее акцентирование проблемы нелегальной миграции в ущерб другим направлением деятельности государства в сфере миграции, полное отсутствие политики интеграции мигрантов в украинское общество, игнорирование при разработке государственной этнополитики новых национальных меньшинств, возникших в результате миграции.

Хотя законопроект об основах государственной миграционной политике неоднократно подавался в Парламент, принять его так и не удалось. По поводу создания Государственной миграционной службы правительство утверждало уже несколько постановлений, однако они приостанавливались Президентом как неконституционные, а вопрос передавался в Конституционный суд. Учитывая, что с января 2010 г. для Украины в полной мере начинает действовать соглашение о реадмиссии с ЕС, продолжение дискуссии вокруг миграционной политики неизбежно и в дальнейшем бу-

дет происходить в контексте борьбы с нелегальной миграцией, что не способствует ни решению других, связанных с миграцией проблем, ни формированию толерантного отношения к мигрантам. Хотя, как указывается в Стратегии демографической политики до 2015 г. (2006 г.), для сохранения нынешней численности населения стране необходимо 300 тыс. Иммигрантов ежегодно, прагматический взгляд на миграцию все еще не получил распространения в украинском обществе.

В условиях нарастания мигрантофобии и дезориентации общественности и политиков по многим, касающимся миграции вопросам, безусловный интерес представляют научные исследования положения иммигрантов в Украине. С целью получения информации для анализа в 2007-2008 гг. нами были обследованы 100 домохозяйств иммигрантов из стран Азии и Африки в г.Киеве, в составе которых было 246 человек (из них 183 родились за пределами Украины) [1]. Работы выполнялись в рамках проекта Института Кеннана, той же командой, которая проводила подобное исследование в 2001 г. [2], и с использованием аналогичного инструментария. Это дало возможность проследить изменения в положении иммигрантов, произошедшие в течение последних семи лет, чрезвычайно богатых событиями, среди которых террористическая атака на США, интервенция в Ирак, передвижение границы ЕС на западную границу Украины, «оранжевая революция» и многое другое.

Если в самых общих чертах попытаться сформулировать результаты исследования, то следует заключить, что сравнение данных двух опросов засвидетельствовали постепенное превращение «нетрадиционных» иммигрантов в интегральный элемент украинского общества. Этому способствовали законодательные изменения, демократизация общественной жизни, оживление экономики и повышение уровня жизни населения (на момент опроса до начала финансово-экономического кризиса).

Так, наиболее важным новшеством в правовом статусе иммигрантов оказалось то, что каждый четвертый из членов обследованных домохозяйств старше 18 лет стал гражданином Украины (табл. 2), то ли как беженец, то ли как член семьи гражданина Украины (в 2001 г. гражданства не имел никто), что стало возможным благодаря принятию в 2001 г. новой редакции закона о гражданстве. Причем ¾ опрошенных натурализованных граждан ни с какими трудностями при получении гражданства не сталкивались.

Таблица 2. Распределение иммигрантов, опрошенных в 2001 и 2007 гг., по правовым основаниям проживания в Украине, %

	2001	*2007*
Гражданство Украины	-	25,6

Вид на жительство	15,1	8,3
Удостоверение беженца/справка миграционной службы	35,0	25,0
Виза/регистрация	29,6	29,3
Справка УВКБ ООН	11,6	4,1
Нет документов	8,7	7,7
Всего	100,0	100,0

Успехи страны в налаживании приграничного контроля, регулировании иммиграции и развитии системы убежища (в 2001 г. была принята новая редакция закона Украины «О беженцах», закон «Об иммиграции»), проявились в уменьшении доли респондентов, не имеющих никаких документов на проживание в Украине. Если в 2001 г. нелегальным мигрантом был каждый пятый опрошенный (не имели никаких документов либо имели только справки УВКБ ООН), то в 2007 г. – примерно 12%. Причем, исследование показало, что новоприбывших в этой группе практически нет. В среднем лица без документов прожили в Украине 8 лет, а некоторые и свыше 10 лет (в 2001 г. средний срок проживания нелегальных мигрантов составлял 6 лет). Т.е. речь идет о «зависании» в неопределенном правовом положении лиц, которые фактически являются постоянными жителями страны, работают, имеют семьи. Часто они не могут быть высланными на родину по гуманитарным соображениям. Однако механизм их легализации в стране отсутствует (законопроект, предполагающий введение субсидиарным форм защиты, разрабатывался, но до сих пор не принят), хотя его необходимость понимают даже правоохранительные органы, т.е. те, на кого возложены как раз контрольно-каральные, а не защитные функции. В частности, о необходимости легализации части нелегальных мигрантов было заявлено Министром внутренних дел во время 8-ой Европейской конференции по миграции в Киеве в сентябре 2008 г. [3].

Упрочение правового статуса позволило мигрантам несколько улучшить свое социально-экономическое положение. Хотя и ненамного, однако, доля рыночных торговцев среди них уменьшилась, увеличилось число тех, кто сумел найти работу вне рынка, в т.ч. в качестве служащего, специалиста (таковыми работали 10% опрошенных), несколько сократилась доля безработных (табл. 3). Вместе с тем, если уровень безработицы в Киеве на момент опроса составлял всего 3,1%, то среди экономически активных респондентов не имел работы каждый пятый. В лучшем положении находились лишь натурализованные граждане: уровень безработицы среди них, по данным опроса, составлял 5%.

Таблица 3. Распределение экономически активных иммигрантов, опрошенных в 2001 и 2007 гг., по статусам занятости, %

	2001	*2007*
Наемный работник	15,3	28,0
Предприниматель / самозанятый	60,8	54,2
Безработный	23,9	20,8
Всего	100,0	100,0

Несмотря на то, что трудности с трудоустройством сохраняются, обычной остается работа не по специальности, а также без официального оформления трудовых отношений, уровень удовлетворенности мигрантов характером работы в Киеве заметно возрос (39,6% в 2001 г. и 68,5% в 2007 г.). В основном это произошло благодаря более высоким и стабильным заработкам. В сравнении с 2001 г., по данным опроса, в пять раз сократилась доля мигрантов с наинизшими доходами, с трети до половины возросла доля лиц со средними доходами, несколько увеличилась тех, кто получал высокие доходы. В целом, номинальные доходы мигрантов увеличились в 2,5 раза (среднестатистические доходы киевлян возросли за 2001-2007 гг. в 3 раза). А средние подушевые доходы в семьях мигрантов, по данным опроса, практически сравнялись со среднестатистическими по Киеву.

В сравнении с 2001 г. улучшилось обеспечение домохозяйств мигрантов бытовой техникой, возросли самооценки характера питания, одежды, уровня благосостояния в целом (табл. 4).

Таблица 4. Оценка иммигрантами, опрошенными в 2001 и 2007 гг., уровня материального благосостояния своих семей, %

	2001	*2007*
Не материальных проблем	2,7	27,4
Материальное положение нормальное (доходы достаточные)	38,0	35,2
Материальное положение сложное (вынуждены экономить)	40,2	19,2
За чертой бедности (вынуждены экономить даже на еде)	19,1	18,2
Всего	100,0	100,0

Вместе с тем, хотя рост доходов позволил некоторым из опрошенных мигрантов приобрести собственное жилье, таких по-прежнему единицы, тогда как большинство респондентов проживали в наемном жилье. Причем вследствие значительного повышения стоимости аренды, жилищные условия иммигрантов в целом ухудшились. Многим из них пришлось отказаться от найма отдельной квартире, проживать вместе с другими квартирантами или хозяевами, иногда даже в одной комнате с другими людьми (табл.5). Доля доходов, которые иммигранты тратили на оплату жилья, выросла за 2001-2007 гг., согласно результатам опроса, с 20% до 30%. Она возросла также и для киевлян, однако не в такой степени: с 11,9 % общего дохода семей в 2001 г. до 13,3% в 2007 г.

Таблица 5. Характер жилья домохозяйств иммигрантов, обследованных в 2001 и 2007 гг.

	2001	*2007*
Комната в общежитии	8,7	15,0
Арендованная квартира	55,0	27,0
Арендованная комната	14,3	40,0
Проживают у родственников	3,0	4,0
Собственное жилье	3,9	8,0
Жилье принадлежит супруге	14,3	5,0
Без определенного места проживания	0,9	1,0
Всего	100,0	100,0

Дороговизна жилья привела к некоторому изменению поселенческой структуры иммигрантов. Как можно судить по результатам опроса, в ходе которого задавался вопрос не только о месте проживания семьи, но и земляков респондентов в целом, иммигранты все больше концентрируются в дешевых районах отдаленных от центра «спальных» районов с низкокачественным жилым фондом, где расположены рынки, часть из них переселяются в пригороды. Однако, как и в 2001 г., в рамках этих районов иммигранты проживают дисперсно, говорить о формировании анклавов нет оснований.

Доказательством углубления процесса интеграции может служить также ситуация с образованием детей иммигрантов. Если в 2001 г. у респондентов возникали определенные трудности с оформлением ребенка в школу, на сегодня этот вопрос можно считать решенным (за исключением отдельных случаев, касающихся подростков, а то и совершеннолетних людей, которые на родине вообще не учились). Более того, часть детей иммигрантов, успешно окончили школу в Украине и продолжают образование в вузах.

При опросе иммигрантов, естественно, отдельное внимание уделялось вопросам обеспечения их прав, особенно в условиях активной общественной дискуссии вокруг нарастания расизма и ксенофобии. Согласно полученным данным, ¾ респондентам приходилось слышать о словесных обидах, дискриминации, случаях прямого насилия против иностранцев. Причем каждый пятый слышал об этом очень часто (большинство выходцев из африканских стран) и только 19% заявили, что не имеют подобной информации (преимущественно граждане Китая и Вьетнама).

Вместе с тем, ответы на вопрос о личном опыте подобного отношения со стороны местного населения, были не столь плачевны. Тем не менее,

свыше половины опрошенных (57%) заявили, что они лично были жертвами несправедливостей на этнической почве (табл. 6).

Такой опыт имели сравнительно немного граждан Вьетнама и Китая, однако, свыше половины прибывших из стран Ближнего и Среднего Востока, 85% африканцев: *«Африканцам в последнее время в Киеве очень сложно. На улице на тебя могут напасть и побить, то же самое может произойти в метро» (из интервью с беженцем из Анголы, 38 лет, образование среднее).*

Важно отметить также, что прослеживается связь между негативным опытом респондентов и уровнем их интеграции в украинское общество, который выражается через правовой статус, занятость, уровень доходов. Так, в частности, лица, не имевшие надлежащих документов, прежде всего оказывались жертвами и словесных и физических оскорблений. Среди безработных лично пережили обиды и несправедливости 2/3. Вместе с тем, практически все иммигранты, которые не имели такого опыта, имели документы, регистрацию по месту проживания, 2/3 из них оценивали свое материальное положение как высокое или нормальное.

Хотя показатели лично пережитых респондентами обид и несправедливостей и высоки, однако, в сравнении с данными 2001 г. они заметно ниже. Так, почти вдвое был меньшим удельный вес респондентов, которые часто терпели обиды (23,5% против 12%). На треть меньше опрошенных встречались с несправедливостями на этнической почве часто (21,8% и 14%). Несколько меньшей в 2007 г. была также доля тех, кто, хотя и редко, но встречался с враждебностью (31% против 34,5% в 2001 г.). В то же время существенно, с 18,2% до 42%, вырос удельный вес респондентов, которые никогда с фактами обид и дискриминации в связи со своей этнической принадлежностью не сталкивались.

Положительная динамика отмечалась для всех этнических групп иммигрантов, но наиболее заметной была среди афганцев, что связано, вероятно, с длительностью их проживания в Украине, высоким уровнем образования, значительной долей лиц, получивших гражданство или статус беженца. Однако, ситуация улучшилась также и относительно выходцев из африканских стран, принадлежащих к так называемым «видимым» меньшинствам, которые чаще всего становятся жертвами расистских проявлений.

Наиболее часто обиды и несправедливости на этно-расовой почве респонденты испытывали в общественных местах (63,1%), т.е. на улицах, в магазинах, транспорте: *«Мы не ходим никуда из-за этого, С работы сразу же домой. По улицам ходить не можем, особенно вечером» (из интервью с мигрантом из Бангладеш, 28 лет, образование высшее, без документов на проживание в Украине).* На втором месте – контакты с милицией

(28%). Как несправедливость воспринимали опрошенные иммигранты постоянное внимание со стороны работников правоохранительных органов, неоднократно говорили они также о взяточничестве и вымогательстве. Часто во время интервью выражалась беззащитность перед такими действиями, их восприятие как обычных, как бы узаконенных. Однако наиболее серьезная претензия к милиции, высказанная респондентами, состояла в том, что зачастую она отказывала в надлежащей защите жертвам насилия, не учитывала этно-расовые мотивы нападений на иммигрантов, более того, пыталась переложить вину на пострадавшего.

Объясняя ухудшение отношения к иностранцам, респонденты высказывали в целом схожие мнения. Во-первых, они указывали на исторические традиции: *«бывший СССР был закрытой страной, люди не привыкли к иностранцам. Со временем все изменится, но это будет длительный и сложный процесс» (иммигрант из Конго, 43 года, образование незаконченное высшее, в Киеве с 1988 г., без документов, был жертвой нападения «бритоголовых»)*. Во-вторых, некоторые респонденты считали, что враждебно настроены к ним не коренные жители столицы, а молодежь из периферии, не имеющая достаточного уровня образования, прибывшая в Киев в поисках заработка и расценивающая иностранцев как конкурентов. Поскольку внутренняя миграция в столицу в последние годы значительно усилилась, возросла и интолерантность в отношении иностранцев. В-третьих, респонденты высказывались в том смысле, что агрессия против иностранцев является в определенном смысле молодежной модой, при недостаточном уровне общей культуры, отсутствии надлежащей организации досуга подростков она превращается в форму самовыражения молодежных компаний. По мнению респондентов, эта мода импортирована из России, где соответствующая неформальная культура получила достаточно широкое распространение. В-четвертых, в фактах агрессии против иностранцев некоторые респонденты видели целенаправленную злую волю. Хотя ныне в Украине нет политических сил, которые бы открыто высказывали расистские идей, однако в условиях длительного политического противостояния использование антииммигрантской риторики некоторыми безответственными политиками теоретически возможно, как и организация провокаций соответствующего содержания с целью дискредитации властей, политических оппонентов.

Распределение ответов на вопрос о причинах несправедливостей в отношении иностранцев по сравнению с 2001 г. изменилось незначительно. Вместе с тем, сегодня, по мнению опрошенных, намного меньше враждебность местного населения связана с объективными трудностями, которые оно переживает (эту причину назвали 37% опрошенных в 2001 г. и только 17,5% в 2007 г.). В то же время, все чаще иммигранты связывают агресси-

вность, мишенью которой становятся, с присущими коренным жителям мировоззрением и воспитанием. Об этом заявили 61,2% респондентов против 38,9% в 2001 г. Больше всего склонны были обвинять украинцев в расизме выходцы из стран Африки – 82,4% ответов. Разделяли мнение о негативном отношении местных жителей и властей к людям с неславянской внешностью даже относительно хорошо интегрированные афганцы, среди которых довольно много граждан Украины: *«Да, паспорт у меня есть, но не на него смотрят, а на лицо мое смотрят. Мне его не спрятать» (из интервью с иммигрантов из Афганистана, 42 года, образование высшее, гражданин Украины).*

Таким образом, если во время опроса 2001 г. иммигранты в основном не разделяли мнение о нетерпимости местного населения, то в 2007 г. ситуация изменилась. Вместе с тем, при оценке полученных во время опроса результатов необходимо помнить, что, во-первых, число респондентов, которые «слыхали» о проявлении враждебности по отношению к мигрантам значительно больше, нежели тех, кто лично был ее жертвами, а во-вторых, доля последних по результатам опроса 2007 г. заметно меньше, чем в 2001 году.

Следовательно, можно предположить, что в действительности речь идет не столько об ухудшении отношения местного населения к мигрантам, сколько об артикуляции этой проблемы, повышении общественного внимания к ней, что можно расценить как факт положительный. Ведь, по сути, впервые украинские власти решительно работают над предупреждением интолерантности по отношению к иностранцам, ее искоренением.

Это не означает, однако, что проблема является надуманной, а ее решение не требует значительных усилий. Публикуя упомянутое исследование 2001 г. его авторы предупреждали, что на тот момент преимущественно бытовой характер конфликтов между местным населением и иммигрантами, если не придавать этим фактам должного значения, может трансформироваться в организованный и приобрести идеологическую окраску. Более того, определенные политические силы могут использовать антииммигрантские настроения в своих интересах, разжигая межнациональную рознь. Так и произошло. И хотя акты насилия на почве этно-расовой ненависти в Украине не столь многочисленны, однако постепенная политизация расизма и его организационное оформление не могут не вызывать тревогу.

Для того, чтобы улучшить отношения между иммигрантами и коренным населением, как и семь лет назад, респонденты прежде всего считали необходимым изменить отношение милиции (табл. 7). Однако, если ранее это был призыв преодолеть предубеждения против иностранцев и отно-

ситься к ним так же, как и к другим гражданам, то теперь – защищать иммигрантов от оскорблений и хулиганских нападений.

Таблица 7. Мнение респондентов, опрошенных в 2001 и 2007 гг., о мерах по улучшению отношения коренного населения к мигрантам, %[48]

	2001	*2007*
Улучшение условий жизни коренного населения	35,1	22,8
Расширение межэтнических контактов	27,3	28,1
Изменение позиции властей	21,9	24,6
Изменение отношения милиции	50,2	50,9
Изменение отношения СМИ, пропаганда толерантности	23,9	33,3
Изменение законодательства (в т.ч. повышение ответственности за проявление расизма)	41,0	17,5

Треть респондентов возлагали надежды на улучшение ситуации на средства массовой информации, высоко оценивали их воспитательный потенциал, намного чаще, чем в 2001 г., высказывались за необходимость тиражирования СМИ не только негативных, но и положительных материалов о миграции (23,9% в 2001 г. и 33,3% в 2007 г.).

28,1% ответов (в 2001 г. – 27,3%) касались необходимости развивать контакты между различными этническими группами, лучше знакомить их друг с другом: *«Нужно людям рассказывать, учить их, программу по телевидению нужно специальную про другие страны» (из интервью иммигранта из Афганистана, 60 лет, образование высшее, бывший полковник афганской армии, гражданин Украины).*

Еще почти треть респондентов указали на потребность активизации деятельности властей по обеспечению прав иностранцев, борьбы против проявлений расизма. Такие пожелания высказали больше мигрантов, нежели в 2001 г., тогда как меньшая их доля считала, что для улучшения ситуации необходимо изменение законодательства. Серьезное усовершенствование миграционного законодательства, имевшее место в первые годы нового столетия, позволило решить многие насущные проблемы мигрантов, в т.ч. получения гражданства. Однако по-прежнему остро стоит вопрос правоприменения, четкого и последовательного исполнения законов. По мнению мигрантов необходимо усилить контроль за выполнением законов об иностранцах, установить жесткие санкции против работников правоохранительных органов и чиновников, которые злоупотребляют служебным положением.

Таким образом, результаты опроса иммигрантов из стран Азии и Африки в Киеве засвидетельствовали определенный прогресс в их интегра-

---

[48] *Сумма превышает 100%, так как респонденты могли давать до трех ответов.*

ции в украинское общество. Это, однако, результат их собственных колоссальных усилий по обеспечению себе, своим детям достойного места в жизни. Что же касается роли государства, она проявлялась в этом процессе лишь опосредованно. Хотя демократические принципы, к реализации которых стремится Украина, обеспечили более благоприятные условия для интеграции прибывших, сознательная деятельностей властей, как центральных, так и местных, фактически отсутствовала. Кроме того, участившиеся проявления расизма и ксенофобии еще больше осложняли адаптацию и обустройство иммигрантов в Украине.

В связи с этим оценки, которые исследователи просили респондентов проставить разным аспектам своей жизни в Киеве и на родине, далеко не всегда оказывались в пользу Украины. Особенно тревожит, что лишь немногим выше тройки (из возможных пяти) в среднем оценили мигранты уровень защиты в Украине прав человека. Причем, если для вынужденных мигрантов (афганцев, африканцев) положение с правами человека на родине все же представлялось хуже (2,4 на родине и 3 в Украине), то лица, прибывшие в Украину с экономическими, трудовыми, образовательными целями считали, что в их странах права человека защищены надежнее (3,4 на родине, 3,2 в Украине): *«Вы знаете, если учесть, что в Пакистане люди неграмотные, а тут все грамотные, то тут ситуация хуже. Хотя я уже здесь столько лет, но сейчас такая ситуация, что смотрят с подозрением, начинают руками махать, что вы сюда понаехали…» (из интервью с иммигрантом из Пакистана, 38 лет, образование высшее, женат на украинке, имеет вид на жительство).*

Наименее удовлетворены своим положением в Киеве респонденты из африканских стран, среди которых выше доля лиц без документов, безработных, тех, кто живет за чертой бедности: *«Многие мои соотечественники в Украине заболели и лечились от туберкулеза. Многие начали пить. Часть из них бездомные, живут на улице. Некоторые из моих знакомых умерли в Киеве, некоторых убили…» (из интервью с беженцем из Анголы, 42 года, образование среднее).* ¾ иммигрантов-африканцев, в т.ч. беженцев, которые вынуждены были оставить родину из-за опасности своей жизни, заявили, что ни в коем бы случае не приехали в Украину, если бы знали, как сложится здесь их жизнь.

В целом, отрицательно на вопрос, приехали бы в Украину, если бы знали последствия, ответили почти половина мигрантов. Исключением являются лишь натурализованные граждане, из которых свыше 60% не были разочаровании в своем решении иммигрировать в Украину. Именно за счет них в целом среди опрошенных доля тех, кто не жалел, что прибыл в Украину, в сравнении с 2001 г. возросла с 22,5% до 35%.

Учитывая амбивалентность оценок результатов миграции можно предположить, что в определенной степени отмеченное во время опроса углубление интеграции иммигрантов из стран Азии и Африки в Украине является, кроме прочего, следствием определенной селекции в их среде. В частности, во время опроса 2007 г. исследователи смогли найти лишь отдельных респондентов, с которыми познакомились семь лет назад. Многие мигранты, проживавшие в 2001 г. в Украине, выехали с ее территории либо с помощью родственников в других странах, либо в рамках программы переселения УВКБ ООН. Нелегальная миграция также имела место, однако в значительно меньших масштабах. По рассказам респондентов, осуществить нелегальный выезд на Запад ныне крайне сложно и опасно, таких случаев немного. Тем не менее, вследствие реэмиграции в Украине остались преимущественно те, кто по разным причинам (семейным, личным, деловым, политическим) связывают с ней свое будущее, либо те, кто, остается здесь вынужденно, не имея возможности ни вернуться на родину, ни выехать в другую страну.

Так, по мнению большинства респондентов, в течение времени их пребывания в Украине (а это в среднем до 10 лет) количество их соотечественников здесь уменьшилось. Согласно их предположениям, и в дальнейшем оно будет сокращаться (52%) или, по крайней мере, останется неизменным (18%). Более оптимистично они были настроены лишь по отношению к перспективам учебной миграции из-за рубежа. Однако в основном опрошенные иммигранты не посоветовали бы своим родственникам, друзьям, знакомым переезжать в Украину (60% дали на вопрос четкий отрицательный ответ, 25% склонялись к нему, хотя и не были так категоричны, только 8% решились посоветовать своим близким иммигрировать в страну).

Таким образом, по результатам опроса, Украина остается непривлекательной для иммигрантов. Прежде всего, это связано с государственной миграционной политикой, трудностями получения разрешения на иммиграцию или статуса беженца, с тем, что иммигранты, в т.ч. беженцы, не пользуются практически никакой поддержкой со стороны государства, более того, сталкиваются с серьезными проблемами в реализации своих законных прав. В последние годы к этому прибавились еще и действия расистского и ксенофобского характера, объектами которых становятся иммигранты с неславянской внешностью. Это означает, что Украина, население которой сокращается, имеет ограниченные шансы на пополнение человеческих ресурсов из внешних источников. Недальновидная миграционная политика, направленная, прежде всего, на противодействие нелегальной миграции и приведшая к формированию в обществе мигрантофобии мо-

жет, в конечном итоге может оказаться фактором, тормозящим развитие страны.

Библиография

1. Брайчевська О., Малиновська О., Пилинський Я. «Нетрадиційні» іммігранти у Києві: сім років потому. – Київ: «Стилос», 2009.
2. Брайчевська О., Волосюк Г., Малиновська О., Пилинський Я., Попсон Н., Рубл Б. «Нетрадиційні» іммігранти у Києві. – Київ: «Стилос», 2003.
3. 8-я Европейская министерская конференция Совета Европы по вопросам миграции. http://8emc.mvc-expo.com.ua/ru/press-releases/
4. Європейська комісія проти расизму та нетерпимості Третя доповідь по Україні - Прийнята 29 червня 2007 року. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Ukraine/UKR-CbC-III-2008-4-UKR.pdf
5. Кобзарь Г. Многие люди думают, что это нормально. http://www.khpg.org/index.php?id=1215648060
6. Кобзін Д., Черноусов А. Нетолерантна діяльність та організації в Україні: результати соціологічного дослідження /Харківський ін.-т соціальних досліджень, МВС України. – Харків, 2008. – Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. http://khpg.org.ua/index.php&id= 1233952914
7. Кисельова Ю. Чи є в Україні расова нетерпимість та ксенофобія? http:// www.kmv.gov.ua/divinfo.asp?Id=202439.
8. Конгресс национальных общин Украины. Статистика сообщений о жертвах нападений на почве ненависти в Украине, 2006-2009 гг. http://www.kngu.org/Antisemitism-2009/statistika%20napad%202006-2009.html
9. Мартиненко О. Расизм та ксенофобія в Україні – нові виклики у сфері захисту прав людини. http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/114079
10. Попередження проявів ксенофобії в полікультурному суспільстві: Практичний посібник для державних службовців та працівників правоохоронних органів. – Київ, "Чіріклі". 2009.
11. Права людини в Україні – 2008: Доповідь правозахисних організацій / Українська Гекльсінська спілка з прав людини. – Харків: Права людини, 2009.
12. Прес-служба Держкомнацрелігій. Інформація про стан Плану заходів щодо протидії ксенофобії, расової та етнічної дискримінації в українському суспільстві на 2008-2009 роки за другий квартал 2009 року. http://www.scnm.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=A482F2583630D97078F948E8DF2E7B69?art_id=132872&cat_id=132345&search_par

am=%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%BE%D1%82%D1%8C%D0%B1%D0%B8&searchForum=1&searchPublishing=1

13. Прес-служба "ВО-Свобода"// Трагедія в Марганці може стати "першою ластівкою" у низці подібних інцидентів вже найближчим часом. http://www.tiahnybok.info/diyalnist_oleh_tiahnybok/dokument007140.html
14. Ukraine: Government must act to stop ratial discrimination /Amnesy International. - July 2008. – Index: EUR50/005/2008
15. Українське суспільство 1992-2008: Соціологічний моніторинг. / За ред. д.е.н. В.Ворони, д.соц.н. М.Шульги. – Київ: Ін-т соціології НАН України, 2008.
16. Чумак Ю. Поширення мігрантофобії на Слобожанщині: нові виклики. // Україна в Європейській та Євразійській міграційних системах: регіональні аспекти: Зб. матеріалів між нар. наук.конф., 23 березня 2009 р., м.Харків / За заг. Ред. О.С.Власюка. – Київ: ВД. 2009.

Представлена в редакцию
13 октября 2009 года

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 1. Индексы национальной дистанцированности по результатам социологического мониторинга 1994-2008 гг.[49]

Национальная дистанцированность населения Украины от	Индекс национальной дистанцированности (шкала 1-7 баллов)										
	1994	**1996**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2004**	**2005**	**2006**	**2008**
Азербайджанцев							5,8	5,8	5,7	5,8	5,7
Американцев*	4,4	4,6	4,7	4,8	4,8	4,9	5,4	5,5	5,4	5,7	5,6
Арабов							6,1	6,1	6,0	6,1	6,1
Афганцев							6,2	6,2	6,1	6,1	6,1
Белорусов*	2,7	2,6	2,5	2,4	2,8	2,7	4,2	4,1	3,9	4,1	3,9
Грузин*	4,9	5,0	5,1	5,0	5,4	5,3	5,4	5,5	5,4	5,5	5,4
Евреев*	3,8	3,8	3,9	3,8	3,9	3,9	5,1	5,1	5,0	5,2	5,0
Китайцев							5,9	5,9	5,8	5,9	5,9
Крымских татар*	4,6	4,8	4,8	4,9	4,9	5,0	5,6	5,5	5,4	5,5	5,4
Молдаван	4,6	4,7	4,8	4,8	5,1	5,1	5,3	5,2	5,1	5,4	5,2
Африканцев							6,0	5,9	5,9	5,9	6,0
Немцев*	4,5	4,6	4,8	4,7	4,8	4,9	5,2	5,2	5,1	5,3	5,2
Поляков*	4,4	4,5	4,6	4,5	4,8	4,9	5,0	5,0	4,8	5,0	4,8
Русских	2,3	2,1	2.0	1,9	2,3	2,2	3,3	3,1	3,1	3,2	3,0
Румын*	4,7	4,9	4,9	4,9	5,2	5,2	5,4	5,4	5,1	5,3	5,2
Сербов	4,8	5.0	5,1	5,1	5,4	5,4					
Словаков	4,6	4,8	4,8	4,8	5,0	5,0	5,1	5,1	4,9	5,1	4,9
Турок	4,9	5,2	5,3	5,4	5,6	5,6	5,9	5,9	5,7	5,8	5,8
Венгров*	4,6	4,8	4,9	4,8	5,1	5,1	5,4	5,4	5,1	5,3	5,1
Украинцев	1,8	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6	2,4	2,2	2,2	2,1	2,1
Украинцев, проживающих			3,9	3,8	4,0	4,1	3,5	3,4	3,1	3,2	3,0

---

[49] *Национальная дистанция определяется по семибалльной шкале согласно ответам респондентов на вопрос, готовы ли они допустить представителя той или иной национальности в качестве члена семьи (1 балл), близкого друга (2 балла), соседа (3), коллеги по работе (4), жителя Украины (5), посетителя страны (6), или же вообще не допускали бы его в Украину (7 баллов).*

в других странах											
Цыган*	5,1	5,3	5,4	5,5	5,6	5,7	6,0	6,1	6,0	6,1	6,0
Чехов							5,3	5,3	5,1	5,3	5,2
Чеченцев						6,1	6,3	6,4	6,4	6,3	6,3
Интегральный индекс национальнойдистанцированности по десяти национальностям, обозначенным “”*	***4,4***	***4,5***	***4,6***	***4,5***	***4,7***	***4,8***	***5,3***	***5,3***	***5,1***	***5,3***	***5,2***

Таблица 6. Ответы респондентов, опрошенных в 2001 та 2007 гг., на вопрос, встречались ли лично вы с несправедливым отношением и оскорблениями на этнической почве, %

Страны происхождения	*часто*		*довольно часто*		*редко*		*никогда*		*трудно сказать*		*всего*	
	2001	*2007*	*2001*	*2007*	*2001*	*2007*	*2001*	*2007*	*2001*	*2007*	*2001*	*2007*
Афганистан	28,9	-	18,1	10,8	26,5	46,0	26,5	43,2	-	-	100	100
Африканские страны	49,0	45,0	30,6	15,0	14,3	25,0	6,1	15,0	-	-	100	100
Вьетнам	-	-	15,4	-	62,5	16,6	12,8	83,3	10,3	-	100	100
Китай	8,3		33,3	25,0	41,7	12,5	16,7	50,0	-	12,5	100	100
Страны Ближнего и Среднего Востока	20,7	12,5	10,3	25,0	34,5	18,7	34,5	43,8	-	-	100	100
Пакистан и Индия	3,8	25,0	34,6	-	53,8	25,0	7,7	50,0	-	-	100	100
Всего	23,5	12,0	21,8	14,0	34,5	31,0	18,5	42,0	1,7	1,0	100	100

ФОРМИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ ОЖИДАНИЙ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА МИГРАЦИОННЫЕ ОРИЕНТАЦИИ ВЫПУСКНИКОВ В ПРОЦЕССЕ ПОЛУЧЕНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ (ОПЫТ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ).

Валерий МОШНЯГА
Республика Молдова, Кишинев, Молдавский государственный университет, факультет международных отношений, политических и административных наук, кафедра политологии
заведующий кафедрой, доктор хабилитат политических наук, профессор

Валентин ЦУРКАН
Республика Молдова, Кишинев, Молдавский государственный университет, факультет международных отношений, политических и административных наук, лаборатория «Социология политики»
заведующий лабораторией, доктор философских наук

Георгий РУСНАК
Республика Молдова, Кишинев, Академия Наук Республики Молдова
доктор хабилитат исторических наук, профессор, академик

The first type of expectation is connected with primary orientation to higher level of conditions of the subsequent work, wages, status, and professional durability, in a more narrow sense. The second type of expectation is focused on higher maintenance of work, the presence of creativity and innovation within the maintenances and opportunities of social and professional growth.

As the basic hypothesis it has been come out with the assumption that default of expectations of the first type - "working conditions" will motivate to the lesser degree graduates of high schools on emigration and migration, than the default of expectations of the second type - "motivations".

Using the two-factorial Herzberg's theory of motivation, certain expectation-factors have been deduced: "motivations": high prestige in a society, a prestigious place of work, continuation of training, an opportunity to become the good expert to promote and develop the abilities. The "hygienic" factors defining conditions of the future work: material security, employment by own business, aspiration to get a job abroad and make a career.

As a result the analysis have resulted us the following conclusions: in order to decrease the migratory orientations among persons with higher education first of all it is necessary to raise the social pride of work carried out by them in the country, i.e. "motivations", since a lower value of this factor in a greater de-

gree now produces migratory and emigratory activity of the given category of the population of the country. And, on the contrary, increase of values in the aspect of "working conditions" though will promote decrease in motivation on emigration and labor migration, but in a safe way.

In acest articol sunt examinate doua tipuri de asteptari fata de munca, activitate a absolventilor din sase institutii superioare al Republicii Moldova. Primul tip de asteptari tine de orientare spre un nivel mai inalt de conditii de munca, salariului, statutului profesional, etc. Al doilea tip de asteptari este orientat spre un nivel mai inalt al continutului procesului de munca, prezenta unor compomente inovatorii si creative, si posibilitati de crestere sociala si profesionala.

In calitate de ipoteza de baza a fost expusa idea ca esecul asteptailor de tip I va motiva procesele migrationiste ale absolventilor universitatilor din Mol-dova intro masura mai mica, decit esecul asteptarilor de tip II.

Reesind din de teoria bifactoriala a motivarii (Herzberg), am reusit sa stabilim urmatorii factori "motivatorii" (tip II): un prestigiu si statut inalt in societate, in loc de munca prestigios, continuarea studiilor, posibilitatea de a deveni un specialist in domeniu, posibilitatea de a face cariera, de a dezvolta capacitatile proprii. Factorii "igienici" (tip I) care stabilesc conditiile viitorului loc de munca: salariu decent garantat, propriul business, posibilitati de angajare in cimpul muncii peste peste hotare, facerea carierei.

In rezultatul analizei efectuate am ajuns la urmatoarele concluzii: pentru a micsora numarul de migranti cu studii superioare, "exodul creierilor" ("brain drain"), este necesar in primul rind sa consolidam prestigiul social al muncii pe care o indeplinesc personele cu studii superioare in tara, cu alte cuvinte, al "motivarilor", deoarece anume aceasta influenteaza asupra potentialului migrational si emigrational din tara. In acelasi timp cresterea rolului si potentialului factorilor "igienici" (tip I) nu va influenta esential procesele migrationiste din tara.

В статье анализируются два вида ожиданий на профессиональный труд (работу) студентов выпускных курсов шести вузов республики Молдова. Первый тип ожидания связан с преимущественной ориентацией на более высокий уровень условий последующего труда (работы), заработной платы, статуса, прочность профессионального в узком смысле этого слова положения. Второй тип ожидания ориентирован на более высокое содержание труда (работы), наличие в нем творческого и иновационного содержания и возможности социального и профессионального роста.

В качестве основной гипотезы было высказано предположение, что неисполнение ожиданий первого типа – «условий труда» в меньшей сте-

пени будет мотивировать выпускников вузов на эмиграцию и миграцию, чем неисполнение ожиданий второго типа – «мотиваторов».

Используя двухфакторную теорию мотивации Герцберга, были определены слдующие факторы-ожидания: «мотиваторы»: высокий престиж в обществе, престижное место работы, продолжение обучения, возможность стать хорошим специалистом, сделать карьеру, развить свои способности. «Гигиенические» факторы, определяющие условия будущей работы: материальная обеспеченность, занятие собственным бизнесом, стремление сделать карьеру, получить работу заграницей.

В результате проведенного анализа в статье делается следующий вывод: для снижения миграционных ориентаций среди лиц с высшим образованием в первую очередь необходимо повышать социальную престижность выполняемого ими профессионального труда в стране, т.е. "мотиваторов», поскольку именно более низкое значение этого фактора в большей степени в настоящее время продуцирует миграционную и эмиграционную активность данной категории населения страны. И, наоборот, повышение значений в аспекте «условий труда» хотя и будет содействовать снижению мотивации на эмиграцию и трудовую миграцию, но несущественным образом.

Высшие учебные заведения выполняют важную роль в подготовке индивида для выполнения жизненно важной для него социальной роли в социальной структуре общества. В закрытом обществе такая роль закрепляется достаточно предсказуемым образом после завершения принятого в обществе цикла высшего образования, в открытом ее получение имеет характер большей или меньшей вероятности. Однако и в том и в другом обществах высшее образование имеет важное значение для формирования стратификационной структуры общества. Получая определенное высшее образование социальный индивид вместе с ним ожидаемым образом получает и стабильное место в социальной структуре общества [1]. Иначе говоря, высшее образование не только готовит профессиональные кадры, но и служит, с одной стороны, стабилизирующим фактором для социальной структуры общества [4]. А, с другой, формирует у индивида устойчивость в восприятии социальной структуры как узнаваемой и привычной социальной реальности [2]. Тем самым высшие учебные заведения поддерживают социальную стабильность общества и создают перспективы дальнейшего его развития.

Однако каждый раз мера этой вероятности определяется более общими социальными детерминантами, от которых зависит высшее образование, но на которые оно само имеет незначительное сиюминутное влияние. К такого рода детерминантам можно отнести социальные и экономические

катаклизмы, смену цивилизационных ориентаций, потерю или кризис ранее существовавшей социально-этнической идентичности и другое.

В кризисной ситуации высшее образование не в состоянии выполнить свою роль детерминанты социальной стратификации или выполняет ее в незначительной степени. В этой же ситуации высшее образование не в состоянии в полной мере выполнять и роль социального стабилизатора устойчивых социальных отношений.

Среди комплекса ценностных ориентаций молодежи, находящейся в ситуации выбора социального будущего, получение высшего образования не представляет собой самостоятельной ценности. На этом этапе определения будущего высшее образование это прежде всего и только средство для достижения индивидом социальных (в широком смысле) и в более узком профессиональных целей. В современных обществах высшее образование представляет собой одно из необходимых условий для получения возможности заниматься каким-либо видом профессионального труда, и, и следовательно, иметь возможность занять более высокое место в социальной структуре общества.

Социальный индивид погружен в мир повседневный мир, состоящий из знакомых ему обстоятельств, таких как «домашняя обстановка или рабочее место», то есть значимые социальные структуры, определяющие социально стандартизованные и стандартизирующие, «видимые, но не замечаемые», ожидаемые, фоновые черты повседневных событий [3, 42]. «Члены общества как раз эти фоновые ожидания и используют в качестве схемы интерпретации реальности, благодаря чему совершающиеся здесь и теперь события становятся для них узнаваемыми и доступными пониманию как «проявления знакомых событий» [3, 42].

В процессе получения высшего образования у студентов последних курсов формируются заново или получают более прочное обоснование уже в той или иной мере сформировавшиеся ранее два вида ожиданий на профессиональный труд (работу).

Первый тип ожидания связан с преимущественной ориентацией на более высокий уровень условий последующего труда (работы), заработной платы, статуса, прочность профессионального в узком смысле этого слова положения. Второй тип ожидания ориентирован на более высокое содержание труда (работы), наличие в нем творческого и иновационного содержания и возможности социального и профессионального роста.

Не составляет исключение в этом случае и молдавское общество. Поэтому для молодежи молдавского общества получение высшего образования по сравнению с отсутствием такового так же связано с приобретением ряда преимуществ как в сфере труда (работы), так и вне его. Выпускник «ждет», что после окончания высшего образования он будет иметь ряд

преимуществ по меньшей мере по сравнению с теми, кто такого образования не имеет.

Однако высшее образование в современном обществе не предоставляет всем его получившим одинаковые шансы на исполнение сформированных ожиданий. Чаще всего выпускник, получив такое образование, начинает понимать, что не все его ожидаемые планы могут быть реализованы в равной степени. Иначе говоря, получаемое высшее образование не гарантирует исполнение всех ожиданий в равной степени.

Можно вполне обоснованно утверждать, что разные типы или виды оправданных или неправданных ожиданий по разному будут формировать у социального индивида установки на типы дальнейшего социального или асоциального поведения. Мы предполагаем, что неисполнение ожиданий первого типа – «условий труда» в меньшей степени будет мотивировать выпускников вузов на эмиграцию и миграцию, чем неисполнение ожиданий второго типа – «мотиваторов». Причиной такого предположения является очевидный факт: получивший высшее образование выпускник в первую очередь ориентирован именно на содержание труда, а не на его условия. Какими бы важными они не были, но большинство выпускников понимает вполне отчетливо, что высокий заработок можно получить и без высшего образования, но более интересную работу без высшего обзования получить весьма проблематично.

По этой причине в данном исследовании нас будет интересовать вопрос о том, как влияет исполнение или неисполнение «ожиданий высшего образования» в плане отношения к миграции и эмиграции после окончания высшего образования.

Итак, очевидно, что целеустремленный индивид, поступая в высшее учебное заведение, ставит перед собой определенне цели. Или, иначе говоря, его поведение в этом случае вполне мотивировано целым набором «ожидаемых» факторов. В качестве возможных «ожидаемых» факторов - мотиваторов мы выбрали следующие девять: материальную обеспеченность, высокий престиж в обществе, престижное место работы, продолжение обучения, возможность стать хорошим специалистом, заняться собственным бизнесом, сделать карьеру, получить работу заграницей и развить свои способности. Используя двухфакторную теорию мотивации Герцберга, обозначим факторы, определяющие содержание будущей работы, обозначаются как «мотиваторы» [5, 127]: высокий престиж в обществе, престижное место работы, продолжение обучения, возможность стать хорошим специалистом, сделать карьеру, развить свои способности. Факторы, определяющие условия будущей работы: материальную обеспеченность, заняться собственным бизнесом, сделать карьеру, получить работу заграни-

цей, определяются как «гигиенические» [5, 127], поскольку они относятся к условиям будущей работы.

Таблица 1. Распределение выпускников по оценке преимуществ, предоставляемых в результате получения высшего образования (в %[50]):

	Считаете ли Вы, что высшее образование даст Вам в будущем (из предложенных вариантов выберите не более трех ответов):	*Да*		*Нет*		*Всего*
		1	*%*	*1*	*%*	*%*
1	материальную обеспеченность	7	32,8	2	15,7	100
2	более высокий престиж в обществе	6	40,0	4	10,6	100
3	более престижное место работы	5	40,1	5	9,6	100
4	большую возможность продолжить обучение	3	43,5	6	9,4	100
5	большую возможность стать хорошим специалистом	1	57,9	8	5,2	100
6	большую возможность заняться собственным бизнесом	8	32,1	3	10,8	100
7	большую возможность сделать карьеру	4	42,4	7	7,3	100
8	большую возможность работы за границей	9	20,2	1	17,2	100
9	большую возможность развить свои способности	2	51,6	9	4,2	100
	Средняя оценка		40		10	

Примечание: 1 – ранг

Данные опроса показывают, что «мотиваторы» получают оценки выше средних - от 40 до 59.7 процентов, «гигиенические» ниже средних, т.е. менее 40 процентов.

Наблюдается достаточно устойчивая связь между «мотиваторами» и более высоким уровнем ориентации на эмиграцию из Республики Молдова. И, наоборот, «гигиенические» продуцируют относительно меньший уровень миграции. Конечно, между «мотиваторами» и «гигиеническими» факторами, с одной стороны, и миграцией с другой нет однозначной связи, поскольку на феномен миграции влияют и общесоциальные факторы. Речь может идти о преобладающей тенденции.

То есть, неудовлетворенность «мотиваторами», создает относительно большую ориентацию на эмиграцию и трудовую миграцию за пределы страны. И, наоборот, неудовлетворенность «гигиеническими» факторами

[50] *Недостающее количество ответов к 100% составляют затруднившиеся определить свое мнение.*

продуцируют более низкую ориентацию на эмиграцию и миграцию за пределы страны.

Таблица 2. Взаимосвязь положительных и негативных ориентаций выпускников на эмиграцию из Республики Молдова и «мотиваторами» и «гигиеническими» факторами (в %[51]):

Социальные потребности социального индивида в получении высшего образования		*Считаете ли Вы, что высшее образование даст Вам в будущем:*			
		Да[52]	*Нет*[53]	*Да*	*Нет**
		Планируете ли Вы эмигрировать из Молдовы?			
		Да		*Нет*	
1	Материальную обеспеченность	49.1	51.6	24.2	23.0
2	Высокий престиж в обществе	50.6	60.9	21.8	14.9
3	Престижное место работы	50.5	54.5	22.8	21.6
4	Продолжить обучение	51.7	54.9	20.8	23.9
5	Стать хорошим специалистом	51.7	42.5	21.1	32.5
6	Заняться собственным бизнесом	49.7	45.5	24.3	27.2
7	Сделать карьеру	52.5	46.5	22.6	27.6
8	Работу заграницей	68.0	45.0	9.6	25.7
9	Развить свои способности	52.1	48.5	19.5	27.2

Из данных опроса можно сделать вывод, что относительно большую долю в эмиграции и миграции создает неудовлетворенность прежде всего «мотиваторами», в то время как неудовлетворенность «гигиеническими» факторами создает относительно меньшую ориентацию того же плана.

Следовательно, для снижения миграционных ориентаций среди лиц с высшим образованием в первую очередь необходимо повышать социальную престижность выполняемого ими профессионального труда в стране, т.е. «мотиваторов», поскольку именно более низкое значение этотого фактора в большей степени в настоящее время продуцирует миграционную и эмиграционную активность данной категории населения страны. И, наоборот, повышение значений в аспекте «условий труда» хотя и будет содействовать снижению мотивации на эмиграцию и трудовую миграцию, но несущественным образом.

---

[51] *Недостающее количество ответов к 100% составляют затруднившиеся определить свое мнение.*
[52] *Процент из 769 ответивших*
[53] *Процент из 314 ответивших*

Литература:

1. Барбер Б. Структура социальной стратификации и тенденции социальной мобильности. // Американская социология: перспективы, проблемы, методы. – Москва, Прогресс, 1972.
2. Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания. — Москва, “Медиум”, 1995.
3. Гарфинкель Г. Исследование привычных оснований повседневных действий. // Социологическое обозрение. Том 2, №1, 2002.
4. Троу М. Социология образования. //Американская социология: перспективы, проблемы, методы. – Москва, Прогресс, 1972.
5. О’Шоннеси Дж. Принципы организации управления фирмой. – Москва, Прогресс, 1979.

Представлена в редакцию
2 декабря 2009 года

Рецензент – **Родика РУСУ**, доктор политических наук

МИГРАЦИОННАЯ МОБИЛЬНОСТЬ В РЕСПУБЛИКЕ ДАГЕСТАН (РОССИЯ) И РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА

Родика РУСУ
Республика Молдова, Кишинев, Академия публичного управления при Президенте Республики Молдова, кафедра международных отношений.
доктор политических наук, старший преподаватель

Марина МАМЕДБЕКОВА
Дагестан, Махачкала, Дагестанский государственный университет, кафедра социальных технологий и кафедра социального анализа и естественно-научных дисциплин,
доцент, кандидат экономических наук, докторант Дагестанского государственного университета

Migratory processes have found since second half twentieth century really global scales, having captured all continents of a planet, social strata and society groups, various spheres of public ability to live. The quite legally past century is named by "an era of migration".

The new social and economic reality, the increased complexity and many-sided nature of modern migratory processes in a context of global development have caused necessity and a demand of new conceptual researches for this area.

At present, the Republic of Moldova and the Republic of Dagestan faces a very pronounced phenomenon of the labor force migration. But, when analyzed from the historical point of view, a country faces this phenomenon in any shape in its transition phases. Not only the post-socialist countries have experience of labor force migration - for which the process of very intensive labor force emigration was and continues to have place since 1990s.

Procesele migraționale afectează practic toate statele din lume, grupuri sociale diverse. Pe bună dreptate, secolul trecut poate fi numit „era migrațiilor”. Noile realități sociale şi economice, complexitatea intensă a proceselor migraționiste determină necesitatea unui cadru conceptual nou în acest domeniu.

În prezent, atît Republica Moldova cît şi Republica Daghestan se confruntă în mod evident cu fenomenul migrației forței de muncă. Acest articol prezintă atît unele similitudini dar şi diferențe ale proceselor migraționale care se desfăsoară în aceste două state.

Миграционный процесс – явление социально-экономического порядка, и территориальное перемещение людей неразрывно связано с ситуацией в

социально-экономической сфере страны или региона. Реакция людей на ту или иную социально-экономическую ситуацию может сформировать у населения некоторые миграционные установки. Возрастание роли региональных аспектов в осуществлении экономических и социальных преобразований повышает значимость проблем, связанных с рынком труда регионов, рациональным распределением, перераспределением и использованием трудовых ресурсов [1].

Для одних видов миграции характерны переменные, связанные со всеми жизненными сферами, для других доминируют Республика Дагестан, где до последнего момента сохранялась относительная стабильность, приняла с начала распада СССР большие группы мигрантов - этнических дагестанцев из Средней Азии, стран Закавказья, а также Чечни. Здесь наблюдался процесс оттока населения, в том числе и местного, в большей степени из-за тяжелых социально-экономических условий и вероятности нарушения стабильности в обществе.

По сравнению с Дагестана, в Молдове самая сложная социальная, политическая и экономическая проблема, является проблема миграции рабочей силы. Трудовая миграция глубоко воздействует на экономическое и социальное развитие Молдовы. Начиная с 1999 года количество мигрантов, а также денежных переводов стабильно возрастало. По данным за 2006 год, около одной четверти экономически активного населения было занято за рубежом.

Трудовая миграция из Молдовы направляется в два больших региона - в страны СНГ, преимущественно в Россию, и в Западную Европу, особенно в Италию. Социально-экономические характеристики мигрантов в этих двух регионах заметно отличаются.

Согласно исследованиям CBS-AXA за 2006 г., имеется информация о странах назначения около 320.000 (из совокупного количества 350.000) настоящих или недавних мигрантов, являющихся членами молдавских семей. Из этих трудовых мигрантов, 59 процентов, или около 190.000 человек, находится в России. На втором месте с большим отрывом – Италия с показателем в 17 процентов (что соответствует количеству 55.000 человек). Другие важные страны назначения включают Украину – из блока СНГ, а также Португалию, Францию, Испанию и Грецию – в Западной Европе. Кроме того, наблюдается довольно значительная миграция в Израиль, Турцию и Румынию. Наметилась такая тенденция, что мигранты мужского и женского полов выбирают различные страны назначения. Это может быть объяснено тем, что характеристики работы отличаются в различных странах назначения [2, 5].

В странах назначения трудовые мигранты из Молдовы сконцентрированы в небольшом количестве основных городов [3]. Москва, где находит-

ся приблизительно 150.000 мигрантов (более половины тех, о которых имеется информация), выступает в качестве первостепенного места назначения. На втором месте – Рим, где пребывают приблизительно 13.000 молдавских мигрантов. Другими важными городами, в каждом из которых находится несколько тысяч мигрантов, являются: Санкт-Петербург, Стамбул, Одесса, Лиссабон, Милан, Падуя, Париж и Тюмень. В совокупности эти десять городов насчитывают почти три четверти всех мигрантов из Молдовы. Таким образом, основная масса молдавской эмиграции направлена во всего лишь несколько зон.

Более того, риск и расходы, связанные с незаконной миграцией, сравнительно невелики для мигрантов в СНГ. Основные черты миграции в ЕС отличаются от миграции в СНГ: руководствуясь рисками и расходами, связанными с частыми незаконными переездами, большинство мигрантов в ЕС покидают Молдову на более длительные периоды, а значительное их количество даже намеревается обосноваться за рубежом. Сегодня каждый десятый трудовой мигрант желает остаться на постоянное жительство в России, в странах европейского Союза – каждый пятый [4].

Дагестан до сих пор остается одним из немногих регионов России, где сохраняется высокий уровень рождаемости, обеспечивающий численное замещение поколений родителей их детьми и рост численности трудовых ресурсов. При этом около половины трудовых ресурсов являются иждивенцами. Намеченные (еще в СССР) мероприятия по расширению числа рабочих мест не были реализованы, то есть основным фактором, который на протяжении десятилетий оказывал воздействие на мотивацию населения к выезду за пределы традиционно трудоизбыточного Дагестана, являлся низкий уровень его экономического развития [5].

Так, как и в Республике Молдова, в Дагестане аграрный сектор экономики продолжает оставаться ведущей сферой, определяющей воспроизводственную структуру дагестанского общества. При этом его характеризуют низкий уровень обеспеченности сельскохозяйственными угодьями, наличие в их составе значительных по масштабам территорий (горных и высокогорных), малопригодных для многоотраслевого аграрного производства; сохранение прежней специализации (производство животноводческой продукции, виноградарство и др.) во внутри-российском разделении труда, не являющейся выгодной при нынешней системе ценообразования и внешнеэкономической деятельности государства. Все эти процессы объективно предопределили низкие стартовые конкурентные возможности Дагестана с его традиционным перенаселением в рыночных условиях.

К сожалению, отток населения из республики, по-видимому, будет продолжаться, так как причины, его побуждающие, остаются в силе и носят долговременный характер. Пока нет серьезных оснований считать, что

в республике началось активное создание рабочих мест, а влияние криминального фактора и культа грубой силы существенно ослабнет и удастся повысить общий уровень городской культуры. В большей степени настроены на отъезд горожане, лица в возрасте до 30 лет, служащие и специалисты с высшим образованием. Дагестан собираются покинуть до 30% русских, в том числе русскоязычного населения и каждый пятый дагестанец [5].

За последние 20 лет направленность миграционного потока менялась дважды. До 90-х годов на протяжении многих десятилетий миграционный поток в республике был отрицательным (то есть число выбывающих превышало число прибывающих). Выезжали за пределы республики в основном представители дагестанских национальностей трудоспособного возраста, главным образом из сельской местности. В 1990-1996 гг. ситуация существенно изменилась: миграционный поток стал положительным, то есть число приезжающих в республику стало превышать число выезжающих за ее пределы, а с 2000г. сальдо миграции вновь приобрело отрицательные величины.

Большая часть мигрантов не выезжает за пределы Северо-Кавказского района, а остается на жительство в Ставропольском и Краснодарском краях и Ростовской области. Немалая часть населения направляется в Центральный район (Москву и Московскую область. Тверскую и Тульскую области), Поволжский район (Астраханскую, Волгоградскую и Саратовскую области, Республику Калмыкия), Западно-Сибирский район (Тюменскую область). При этом если в Тюменскую область и Республику Калмыкия выезжают, как правило, на работу, то в остальные регионы - на постоянное местожительство. В регионах Северного Кавказа и Поволжья официально зарегистрировано более 200 тыс. дагестанцев всех национальностей. Фактически численность проживающих здесь значительно больше.

Одной из новых черт нынешних миграционных процессов является отъезд из республики целых семей, в основном состоящих из лиц трудоспособного возраста, в то время как раньше на работу за пределы республики выезжали в основном отдельные члены семьи. В большей степени это характерно для русского населения. В результате среди остающихся в республике русских резко растет доля престарелых. В принципе, эта ситуация характерна и для Молдовы.

Другой момент общий и для Дагестана и для Молдовы это миграция квалифицированных кадров, то есть из республик выезжают специалисты высокой квалификации, что связано с низким уровнем заработной платы, возможностью профессионального роста, условиями производства (организацией труда, материально-техническое обеспечение и т.п.), непроизводственные условия (жилье, бытовое и культурное обслуживание и т.п.).

Часто мигранты борются за воссоединение семьи, имея ряд преимуществ в стране размещения. Более тяжелый феномен относится к лицам, которые теряют квалификацию, устраиваясь на работу, не подходящую им по образованию. Также отъезд лиц с определенной подготовкой может привести к недостатку специалистов в определенном секторе труда государства. Тревожные цифры подтверждают эту ситуацию: в 2000-2004 гг. 36.000 медиков оставили систему здравоохранения, а 28.000 педагогических кадров ушли из системы образования. Почти ¾ из тех, кто работает за границей, трудились в медицине, образовании, сельском хозяйстве, строительстве.

Эффекты и последствия миграционных процессов бывают: экономическими и социальными, политическими. В свою очередь, эти последствия могут быть отрицательными или положительными в зависимости от влияния на общину и образ ее жизни.

Экономические последствия. Определяющий фактор эмиграции относится к качеству жизни мигранта. Сюда включается: доход, место работы и перспектива, которую она предоставляет, уровень жизни и т.д. В то же время большие заработки за границей определяют решение уехать в другие страны. На первый взгляд отправления (деньги и другие ценности, которые мигрант отправляет домой) имеют положительную роль, способствуя повышению уровню жизни семьи мигранта (приобретение товаров потребления, покупка квартир, инвестиции в образование детей, реже в бизнес). Эту идею поддерживает постоянный представитель ПРООН в Республике Молдова К.Иммонен на конференции по случаю представления нового Глобального доклада о развитии человеческого потенциала за 2009 год, которая считает что "миграция сыграла ключевую роль в улучшении стандартов жизни граждан Республики Молдова и этот факт нельзя отрицать" [6].

За длительное время посылки производят отрицательный эффект: искусственная поддержка национальной валюты, падение экспорта и нерешительность правительства проводить структурные экономические реформы. По словам К.Иммонен, практически каждая третья семья в Молдове получала и продолжает получать деньги от родственников из-за рубежа, для значительной части этих семей денежные поступлений из-за пределов страны являются основным источником дохода. Сумма денежных поступлений из-за рубежа на душу населения составляет 395 долларов, это один из наивысших показателей в регионе. В докладе подчеркивается, что объем денежных поступлений из-за рубежа, получаемых развивающимися странами, в том числе Республикой Молдова, в четыре раза больше помощи, предоставляемой международными финансовыми организациями и внешними донорами [6].

Доклад подчеркивает и огромную важность миграции в общегуманитарном плане для стран происхождения мигрантов. В государствах СНГ за счет денежных переводов из России значительно улучшаются условия жизни семей мигрантов. В том же Таджикистане, например, который имеет самую высокую в мире долю денежных переводов в ВВП – 45%, или в Молдове, где доля денежных переводов составляет 38%. Очень важным эффектом миграции является изменение поведенческих моделей самих мигрантов и их семей - изменяется отношение к образованию, к роли женщины в обществе, к собственному здоровью.

“Каждый пятый из получателей денежных переводов в Молдове из-за рубежа в 2008 г. лишен этой поддержки, а у 45% ремиссии сократились”. Такие данные содержатся в опросе, проведенном CBS-AXA по заказу Международной организации по миграции (МОМ), МОТ, Всемирного банка, UNDP и UNICEF [7]. В условиях кризиса, согласно данного опроса, "около 20% респондентов отметили, что кто-то из их семьи потерял работу. И все же, вопреки предположениям, не наблюдается массового возвращения мигрантов домой из-за кризиса. Данные опроса показывают, что число тех, кто вернулся временно в 2008 г., удвоилось - с 4,9% до 9,1% и лишь 8% респондентов заявили, что вернулись "навсегда" [8]. Основная причина возвращения мигрантов вызвана семейными обстоятельствами, а потеря рабочего места и уменьшение зарплат отмечались, как второстепенные причины.

Некоторые эксперты считают что "это обстоятельство указывает на то, что экономический кризис за рубежом в соединении с резким увеличением зарплат за последние годы, сократил разницу в молдавских зарплатах и заработках молдаван за рубежом. Это означает, что миграция людей в целях трудоустройства за границей менее привлекательна сегодня".

По данным Всемирного банка, Молдова находится в числе ведущих стран мира по величине ремиссий в соотношении с ВВП. В 2008 г. молдавские мигранты перечислили домой только официальным путем 1,66 млрд. долларов, особенно из России и Италии, что составило более 30% к ВВП [9].

В январе-августе 2009 года объем денежных переводов в Молдову от физических лиц из-за рубежа через коммерческие банки составил 731,8 млн. долларов США. По сравнению с аналогичным периодом 2008 года, она сократилась на 371,2 млн. долл. США, или 33,6%. По данным Национального банка Молдовы, 602.66 млн. долларов, или 82,4% от общего объема переводов в этот период было отправлено посредством систем быстрых денежных переводов. Трансферы в августе составил103.67 млн. долларов, снижение в 1,6 раза по сравнению с аналогичным периодом прошлого года (166.33 млн.). 56% всех денежных переводов приходится на

доллары США, 38,3% - в евро и 5,8% - на русский рубль. Крупнейшая сумма была переведена в июле 2009 года - 113.36 млн., а самый низкий - в январе 2009 года - 64,3 млн. долл. США.

Денежные переводы в I квартале 2009 года составила 225,71 млн., а в II квартале - 289,06 млн. долл. США. Как сообщалось ранее, в 2008 году денежные переводы в Молдову от физических лиц из-за рубежа через коммерческие банки составил 1,66 млрд. долл. США, увеличившись на 36,3% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года [10]. Денежные переводы от мигрантов молдавских труда неуклонно возрастает до июля 2008 года, однако начиная с августа в связи с глобальным финансовым кризисом, начали снижаться.

Отрицательным аспектом эмиграции является «утечка мозгов», что характеризуется отъездом за границу высококвалифицированных кадров. Таким образом государство, которое вкладывает в образование граждан, ничего не получает обратно. Как показывают факты, приведенные в Докладе, несмотря на очевидные потери для национальной экономики, эти потоки могут быть эффективно использованы для развития высокотехнологичных отраслей.

Пожалуй, самым тяжелым социальным последствием миграции, особенно нелегальной, является торговля людьми с целью сексуальной эксплуатации, но и с целью принудительной трудовой эксплуатации. Последствия разрушительны как для общества, так и для подверженных торговле лиц, которые могут быть устранены, оставляя последствия. Реинтеграция в общество не может быть гарантирована. Согласно данным Министерства внутренних дел, Республика Молдова составляет важный источник поставки несовершеннолетних для сексуальной эксплуатации. Ежегодно в Россию отправляют около 5.000 девушек [11].

Другой негативный эффект – разделение семей, имеется в виду модификация структуры, динамики и функционирования ее. Как подтверждение сказанного может быть приведено падение рождаемости, высокий уровень разводов и факт, что большинство эмигрантов молоды, способны заводить детей. Около 50 процентов граждан, мигрирующих в поисках хорошо оплачиваемого места работы, разводятся в первые 5 лет пребывания на работе за рубежом, дети остаются без присмотра, оставляют школы, растет детская преступность [12].

В этом контексте, вступивший в действие с 1 января 2009 года, регламентирует как порядок иммиграции в Республику Молдова иностранцев, так и процедуры трудоустройства молдавских граждан за рубежом. Законодательство определяет, что молдавский гражданин, претендующий на легальное трудоустройство за границей, должен перед выездом к месту работы зарегистрироваться в Национальном Бюро по занятости и в Нацио-

нальной кассе социального страхования, а родитель несовершеннолетнего ребенка еще и представить документ о том, кто за ним будет присматривать [13].

Считаем что стратегия правительства должна быть направленной на создание эффективных механизмов по регулированию миграции и привлечению ремиссий для инвестиций в Молдову, а также для улучшения связей между правительством и молдавской диаспорой. А также, создание некоторых условий для привлечения мигрантов и инвестиций в местные общины, пропаганда текущей миграции и создание законодательного и институционального статуса согласно реальности может разрешить негативные последствия рассматриваемого феномена.

Для стран СНГ и России, которая по-прежнему остается центром притяжения для жителей многих стран ближнего зарубежья, использование миграции в целях развития может стать огромной позитивной силой – таков один из выводов нового Доклада о развитии человека - 2009 «Преодоление барьеров: человеческая мобильность и развитие», опубликованного Программой развития ООН [14].

Перемещение людей связано, прежде всего, с желанием улучшить свою жизнь. И, несмотря на существующие политические и экономические барьеры, преодоление которых ограничивает возможности бедного населения, с развитием того же российского общества следует ожидать более цивилизованных отношений между приезжими и принимающими. Не случайно среди рекомендаций, предложенных в докладе, значится поиск решений, одинаково выгодных обеим сторонам, облегчение передвижения людей внутри своих собственных стран, а также включение проблематики миграции в национальные стратегии.

Мобильность является сложной сферой для анализа, и тем более сложной сферой для принятия политических решений. Какими бы противоречивыми ни были аргументы, возникающие у разных сторон при обсуждении миграции, важно понимать, что при правильном подходе, она способна увеличить степень человеческой свободы и улучшить жизнь миллионов людей.

Библиография

1. Зинченко Н.Н. Миграция населения: теория и практика международно-правового регулирования. - Москва, 2003.
2. Migratia la propriu. O retrospectiva a migratiei in Republica Moldova. – Chisinau, OIM, 2007
3. http://www.iom.md/materials/brochures/10_migration_as_it_is_eng.pdf

4. Мошняга В., Руснак Г. Мы строим Европу. И не только… - Кишинев, Молд.ГУ, 2005
5. Муртузалиев С.И. Миграционные процессы в Дагестане. – Махачкала, ИПЦ ДГУ, 2001.
6. http://www.undp.md/presscentre/2009/HDR_2009/index.shtml
7. Remittances in the Republic of Moldova: Patterns, Trends and Effects. – Chisinau, IOM,2007
8. http://www.iom.md/materials/studies_reports/2009_06_02_socio_economic_impact_rom.pdf
9. http://siteresources.worldbank.org/INTMOLDOVA/Resources/MD_Poverty_Assessment_en2009.pdf
10. http://www.bnm.md/md/external_operations_via_banc_system
11. http://www.mai.md/cctp
12. Новый глобальный доклад ООН о развитии человеческого потенциала призывает правительства верно регулировать явление миграции http://www.azi.md/ru/story/6251
13. Закон «О трудовой миграции» №180-XVI от 10 июля 2008 года. // Monitorul Oficial №162-164/598 от 29 августа 2008 года
14. Страны СНГ могут получать пользу от миграции / http://www.moldova.ru/index.php?tabName=articles&owner=58&id=5300 2009/10/07

Представлена в редакцию
17 декабря 2009 года

MIGRAȚIA POPULAȚIEI BĂŞTINAŞE ŞI ELITEI ACESTEIA DIN MOLDOVA (1944-1991). CAUZELE ŞI URMĂRILE.

Ruslan ŞEVCENCO
Republica Moldova, Chisinau, Academia de Ştiinte al Moldovei, Institutul de Istorie, Stat şi Drept,
doctor în istorie, cercetător științific coordonator

Till 1967 the problems of the migration of the population had under control some organizations, despite the fact that in the conditions of the enlargement of the process of the organized selection of the population in other regions of the URSS, it was very complicated to achieve. The first migration wave from the republic, in the soviet period takes place (both forced-the deportations, the expedition at the work in different regions of the URSS, and voluntary) – about 1940-1941 and 1944-1949. The second stage of the exodus of the local population takes place in 1954-1960 and it is related to the expedition of the population at the agricultural work in the Kazakhstan (celery). The third stage-from the middle of the 1960 still the end of the 1980's, and it is related to the big enterprises construction in URSS in the conditions when Moldova had excess of the labor force.

Politica migraționistă a regimului totalitar sovietic a jucat un rol de bază în procesul denaționalizării populației băştinaşe al republicilor unionale al URSS. Realizarea ei se explica oficial prin dezvoltarea specializării economiei republicilor şi intensificării relațiilor economice între ele cu scopul de a crea economia integră şi înalt dezvoltată. Alt scop, care a fost urmărit prin acest curs, a fost lichidarea diferențelor naționale şi culturale între națiunile şi crearea unei noi „națiuni sovietice", bazate pe cultura şi limba poporului rus. Această ducea spre slăbirea treptată reprezentanței populației băştinaşe în toate organele puterii al republicilor unionale şi înlocuirea lor cu migranți din diferite regiuni ale URSS. Orice încercare de a critica cursul menționat era caracterizată în Uniunea Sovietică ca „denaturarea realității", manifestarea ideologiei burgheze, tendința spre izolare națională etc [4, 32].

Problemei cercetate au fost consacrate o serie de lucrări. În lista monografiilor şi articolelor cu caracter general, scrise încă în perioada sovietică, se înscriu lucrările ale lui S.Bakurski [8], S.Chircă [15], Z.Fedko şi N.Petrovskaia [18], L.Repida [17] E.Zagorodnaia [11], E.Zagorodnaia, V.Zelenciuc [12], V.Zelenciuc [13], şi o culegerea de articole la tema [9]. Trebuie să menționăm şi două lucrări, apărute deja în perioada restructurării, care conțin materialele şi viziuni diametral opuse celor menționate mai sus. Această sunt culegerea de articole de-

spre viaţa social-politică în anii '1980 [14], şi o culegere specială, consacrată problemelor demografice în Moldova, şi în special - celor migraţioniste [3].

După obţinerea independenţei politice această problema a fost reflectată în lucrările lui I.Caşu [2], R.Şevcenco [4], memoriile fostului prim-secretar al CC al PCM I.Bodiul [9], culegerea de articole-memorii ale foştilor oameni de stat al RSSM [10] articolul lui B.Vizer şi I.Cereş [6]; documentele Arhivei Naţionale a Republicii Moldova [1].

Soluţionarea problemelor transmutării populaţiei în perioada supusă cercetării, întra în funcţiile câtorva organizaţii, care mai târziu s-au fuzionat. În 1940-1941 acestea au fost Secţia de transmutare a populaţiei a Ministerului agriculturii, şi Direcţia de selectare organizată a muncitorilor [4, 115, 118]. În 1944 la cele menţionate s-a adăugat şi Direcţia republicană pentru resursele muncii. La 17 martie 1953 în rezultatul reorganizării ministerelor şi departamentelor RSSM Direcţia republicană de selectare organizată a fost inclusă în componenţa organizaţiilor Ministerului culturii RSSM (ministru – A.Lazarev) [4, 115]. Însă, deja în 1954 Direcţia din nou s-a separat de la Ministerul culturii în legătură cu începerea campaniei de luptă „pentru ţelina". La 1 decembrie 1954 cu acelaş scop pentru centralizarea conducerii cu procesul de transmutare a populaţiei Secţia de transmutare a Ministerului agriculturii şi Direcţia de selectare organizată a muncitorilor s-au fuzionat în Direcţia pentru transmutare şi selecţia organizată pe lângă Consiliul de Miniştri al RSSM [4, 118]. Ţinând cont de faptul, câ valul migranţilor în republică şi celor plecaţi peste hotarele ei se afla în creştere, Sovietul Suprem al RSSM a adoptat la 7 februarie 1967 Legea nr.1023-VI, în conformitate cu care la 25 februarie 1967 a fost creat Comitetul de stat pentru folosirea resurselor umane, în componenţa căruia au întrat ambele instituţii sus-numite, în frunte cu A.Barcari. La 7 ianuarie 1977 acest Comitet a schimbat denumirea, devenind Comitetul de stat pentru muncă. Preşedintele lui a fost numit P.Iacubovski, care a rămas la conducerea lui până 1990 [7; 19; 48, 568-569].

Fluxul migranţilor în republică şi băştinaşilor – peste hotarele ei se începe chiar în primele luni după ocuparea regiunii de către URSS. Deja la 9 august 1940 Consiliul Economic pe lângă Guvernul URSS a adoptat hotărârea de a îndrepta în RSSM pentru munca permanentă 20000 de muncitori. În locul lor la întreprinderile Ministerului industriei carbonifere al URSS au fost mobilizaţi 7000 ţărani din RSSM. În total în august 1940 la muncă în raioanele estice ale URSS au fost mobilizaţi forţat 36356 de locuitori ai Moldovei, iar la 4 octombrie 1940 – încă 29500 de persoane [4, 33]. Totodată în urma politicii de colonizare a autorităţilor sovietice numărul de locuitori ai Chişinăului a crescut brusc de la 109766 persoane în ianuarie 1940 la 188500 în iunie 1941[4, 33], printre care enumerăm „sute de lucrători de partid, soviete şi cele comsomoliste, mai mult de 600 specialişti în agricultură, mulţi medici, ingineri, tehnicieni, lectori la instituţii de învăţământ superior, lucrători ştiinţifici, pedagogi (numai din Federaţia

Rusă şi numai învăţători – mai mult de 700 persoane) [18, 15-16]. În afara de locuitorii republicii, care erau mobilizaţi forţat în raioanele de est, din cauza represiunilor aşteptate de la regimul sovietic, o parte din populaţie au emigrat spre Occident, în special în România. Sursele sovietice, care numeau pe aceştea în calitate de „reprezentanţii administraţiei româneşti", menţionau, că numărul lor era circa 2000 de oameni [13, 43].

Imediat după preluarea controlului asupra nordului republicii, în vara anului 1944, conducerea republicii a revenit la ideea transmutării populaţiei peste hotarele Moldovei. Cu mobilizarea resurselor de muncă trebuia să se ocupe Direcţia Resurselor de Muncă cu filialele sale în 31 raioane ale republicii. În faţa colaboratorilor era pusă problema de a asigura transmutarea a numărului cât mai mare posibil de locuitori ai republicii în conformitate cu planurile aprobate. Pentru supraîmplinirea lui colaboratorii (în 1948 în cadrul Direcţiei erau 124 funcţionari) erau premiaţi – numai în 1947 pentru aceasta au fost alocate 40 000 de ruble [1; d.2, p.8; d.5, p.30; 4; 33]. Primele rezultate ale acestei activităţi au urmat deja peste câteva luni. La 31 ianuarie şi 2 februarie 1945 Sovietul Comisarilor Poporului al URSS a luat decizia de a mobiliza în total 1650 persoane pentru necesităţile Comisariatului Metalurgiei Negre, iar la 14 februarie 1947 în conformitate cu alta hotărâre a Guvernului, deja a RSSM, din republică au fost mobilizaţi încă 51 000 de oameni, însă planul acestei mobilizări a fost supraîmplinit şi în realitate peste hotarele republicii au plecat 62000 de oameni. În conformitate cu Hotărârea Consiliului de Miniştri al RSSM din 13 iunie 1947 cu privire la selectarea organizată a muncitorilor Direcţia pentru selectarea organizată a muncitorilor a obţinut dreptul de a angaja lucrători pentru industria carboniferă, petrolieră, grea, pentru construcţii, prelucrarea lemnului, a cimentului, încărcarea şi descărcarea transportului [1, d.1, ff.1-4; 4, 34; 5, 78].

Din 1945 începe campania de recrutare a muncitorilor la întreprinderile industriei militare. Dar la 1 ianuarie 1946, conform datelor oficiale, 6000 de oameni dezertaseră de la aceste întreprinderi. Deşi, conform decretului Prezidiului Sovietului Suprem al URSS din 26 decembrie 1941, pentru dezertare de la aceste întreprinderi au fost judecaţi 1750 de oameni, situaţia nu s-a ameliorat. Dimpotrivă, la Moscova au început să vină ştiri despre nemulţumirile şi protestele în masă ale populaţiei RSSM împotriva măsurilor întreprinse de autorităţile regimului. Pentru a calma spiritele, Procurorul General al URSS K.Gorşenin a dat indicaţie, conform căreia cei, care se vor întoarce la locurile lor de muncă de bună voie nu vor fi traşi la răspundere [4, 83]. Au fost stabilite şi motivele eschivării în masă a muncitorilor. S-a constatat, că încăperile în care trăiau muncitorii nu erau deloc acomodate pentru trai, ei se alimentau foarte rău şi deseori nu aveau cele mai simple unelte de lucru.

Aceeaşi situaţie s-a format şi cu angajaţii din şcolile de instruire formate pe lângă fabrici şi uzine: din cei 8536 înscrişi în 1947 au rămas la 1 ianuarie 1948

doar 3000. Din cei 36 636 angajați în muncă în 1947 de către Biroul Republican, 6199 s-a întors acasă deja la sfârşitul aceluiaş an [4, 83]. Directorii de întreprinderii cereau întoarcerea fugarilor (la 1 ianuarie 1948 au parvenit mai mult de 6 000 de asemenea cereri), dar primul secretar al CC al PC(b)M N.Coval, care cunoştea mai bine situația ce s-a creat în republică, ruga conducerea URSS să nu întreprinde măsuri pentru a-i trage la răspundere pe cei ce au fugit până la 1 ianuarie 1948 de la întreprinderi [4, 83-84].

Dar şi în anul 1948 problema dezertărilor n-a fost soluționată. La 1 septembrie 1948 au fost înregistrați 162 dezertori din armată, dintre care doar 6 persoane au fost trase la răspundere şi 83 dezertori au fost trimişi în batalioanele de construcție. Cu totul altfel se proceda cu „eschivatorii": aceştia erau pedepsiți cu privațiune de libertate de la 5 până la 8 ani [4, 84]. În 1948 continuau eschivările locuitorilor republicii şi de la mobilizările lor în şcolile de instruire formate pe lângă fabrici şi uzine (potrivit unor date necomplete – mai mult de 650 de persoane). Din numărul celor care în 1948 au fugit de la întreprinderile industriei militare 1012 persoane au fost întoarse înapoi, 619 s-au întors „benevol" la Donbass [4, 84].

În pofida rezistenței populației, autoritățile continuau trimiterea forțată a locuitorilor RSSM în afara hotarelor ei. În 1949 guvernul republicii a luat o serie de hotărâri, în conformitate cu care selectării organizate în total erau supuse, numai după datele publicate, 8200 de personae, care trebuiau să fie aduse la diferite întreprinderi industriale ale URSS pentru construcția lor – fabricile pentru producerea ceaiului (Gruzia); 500 – în or. Kerci; 700 – în organizațiile de construcții al regiunii Crimeea [1, d.6, ff.1,6-7, 43-44; 3, 38]. După datele din arhivă, în 1948-1950 din Moldova au fost selectați 25000 de persoane, iar în 1948-1960 numărul lucrătorilor, trimişi peste hotarele republicii, a ajuns la 196 000 de oameni [1, 15; 3, 39]. Alte cifre ale celor trimişi la muncă peste hotarele republicii aduce L.Repida. După datele ei, în 1947-1948 şi în 1951-1965 din Moldova la diferite lucrări au plecat peste 113 000 de oameni, în urma selectărilor organizate în 1947-1950 – 50 900 de oameni, iar prin sistemul rezervelor de muncă numai în 1949 – 19 300 de oameni [17; 120-121, 124, 125].

La 28 iunie 1949 a urmat decretul Consiliului de Miniştri al republicii „Despre expulzarea din RSSM a familiilor chiaburilor, negustorilor şi moşierilor", iar la 30 iunie 1949 – despre confiscarea averii celor expulzați [17; 120-121, 124, 125]. După datele lui V.Pasat, în cadrul operațiunii speciale din 6-7 iulie 1949 au fost expulzați 11606 de familii (34761 de oameni) [4, 41]. După afirmațiile conducerii republicii, operațiunea a fost realizată cu un larg sprijin al maselor sărace şi mijlocaşe a țăranilor [4, 41].

Familiile ridicate au fost transportate în regiunile Tiumen, Irkutsk, ținuturile Altai şi Habarovsk, Republica Bureat-Mongolă, unde ei au fost repartizate la lucru în colhozuri, sovhozuri şi industria forestieră. În anii ce au urmat, au fost de-

pistați încă 2745 de persoane, care evitaseră deportările, dar propunerea CC al PC(b)M din 1952 de a deporta aceste persoane n-a fost acceptată de Moscova, care considera, că în noile condiții trebuie folosite metode mai puțin drastice. Ultima acțiune de acest fel a fost expulzarea iehoviştilor din 1-2 aprilie 1951, când au fost deportate 723 de familii (2617 persoane). În rezultatul acțiunilor represive şi de intimidare, desfăşurate de regimul sovietic, către anul 1950 agricultura RSSM în general a fost colectivizată [4, 41-42].

Unele totaluri ale deportărilor în masă din anii '1940-'1950, în care au fost incluşi şi cei, care au fost recrutați cu forța la munca peste hotarele republicii, le-a făcut savantul român S.Achim. El scrie, că în anii 1944-1949, conform datelor necomplete, în zonele îndepărtate ale URSS au fost trimişi 80 000 de persoane, iar în anii 1949-1960 – încă 96 000 de personae [4, 42]. După părerea noastră, deportările din 1949 şi 1951 fac parte din procesul general al deznaționailzării RSSM, care organic este legat cu politica migraționistă a regimului totalitar, dar cu deosebirea, că în cazul deportărilor avem de a face cu o întreaga pătura socială, intimidată şi evacuată cu ajutorul forței armate şi a organelor de securitate a republicii. Represiunile din anii '40-'50 caracterizează în mod vădit esența şi metodele regimului stalinist în rezolvarea problemelor sociale şi naționale [4, 42].

În perioada poststalinistă procesul de transmutare a populației a continuat cu aceleaşi ritmuri furioase. Odată cu începerea campaniei pentru însuşirea țelinei zeci de mii de băştinaşi au fost trimişi acolo. Numărul lor precis nu se cunoaşte nici astăzi, în pofida faptului, că în Arhiva Națională a Moldovei s-au păstrat documentele respective. Condițiile, în care nimereau muncitori din Moldova, au fost îngrozitoare. Şeful Direcției republicane pentru transmutarea populației A.Oleinik deja în 1954 scria, că, în special, "Stalingradstroi" nu era pregătit pentru primirea chiar bărbaților – holteilor, locuințe nu erau, în căsuțe pe pământ dormeau claie peste grămadă câte 50-60 oameni. În aceste localități foarte des lipseau cantinele, puncte medicale, produse alimentare, se întâmplau epidemiile. Cei transmutați scriau plângeri, renunțau de lucru [1; d.34, ff.54, 60, 83; 3, 40], dar atitudinea batjocoritoare a autorităților locale față de ei nu se schimba. Chiar în 1958 urmaşul lui A.Oleinik, V.Damaskin informa colegul său cazah, că muncitori din Moldova sunt amplasate în cămine absolut neacomodate pentru trai, sau direct în câmpii [1; d.56, f.102; 3, 41]. Unii conducători sub impresia numărului grandios al celor transmutați încetau să le calculeze şi le indicau, ca pe nişte animale, după capete ("Câte capete ai adus", cum se exprima şeful unei din secții al Direcției moldoveneşti de transmutare a populației Ia.Maistrenko). Alți "novatori" în lupta cu cei, care renunțau să muncească în camp din cauza condițiilor insuportabile de viață, propuneau să inscrie în paşapoartele transmutaților "a încheiat acord cu… pentru a munci", pentru ca în cazul plecării de la serviciu

fără permisiune specială sau evadării acest om niciodată să nu fie angajat la lucru (contabil Svişciov) [1; d.5, f. 61; 3, 41].

Paralel cu numărul de cei transmutați creşteau şi cerințele față de ei. Selectarea în Kazahstan a început să fie efectuat cu ajutorul serviciilor mass-media, inclusiv a televiziunii, de 2 ori pe săptămână, sau chiar mai des la radiou sau televiziune (după 1958) erau transmise anunțuri speciale, cu condiția specială, ca cei transmutați să nu aibă nişte "pete suspecte" în biografia lor anterioară [1; d.40, f.49; d.75, f.46; 3, 42]; asupra celor conducători, care protestau împotriva "selectării organizate" erau informați "organele competente" (preşedintele colhozului "A.Andreev" Țurcan) [1; d.33, f.7; 3, 42].

Creştea şi geografia transmutărilor. Spre exemplu, la 11 aprilie 1954 Hotărârea Consiliului de Miniştri al RSSM oblige Ministerul agriculturii să îndrepte în regiunea Groznâi (fosta Republica Ceceno-Inguşă) şi regiunea Rostov al Federației Ruse câte 500 familii, efectuând selectarea doritorilor în primul trimestru al a.1954. Înainte de plecarea masivă, în aceste regiuni trebuiau să fie trimişi reprezentanții viitoarelor migranți, care trebuiau să facă cunoştința cu situația cu traiul pe loc. Se interziceau spre transmutare familiile, care aveau în componența sa mai puțin de 2 oameni, capabili la muncă, singuratici, familiile artificiale, formate din persoane, care nu se află în căsătorie oficială şi nu trăiesc împreună înainte de căsătorie, şi familiile, care înainte au fost transmutați şi au revenit de pe fostul loc de trai înapoi în Moldova. Trebuie de menționat, că toate raioanele, din care se planifica transmutare, erau cele aflate pe malul drept al Nistrului, pentru că pe malul stâng exista "deficit al populației" [3, 75-78].

Rolul activ în selectarea tineretului la țelina şi construcția întreprinderilor juca comsomol. Numai în anii 1950-1960 anual aproximativ 1000 de oameni – comsomolişti erau trimişi sau plecau benevol la "construcțiile al economiei naționale" din Moldova [1; d.272, f.68; 3, 42-43].

În legătură cu faptul, că conducerea moldovenească intenționa nu numai să îndeplinească, dar cu orice preț să supraîmplinească planul de transmutare a locuitorilor [1; d.51, ff.11-14; 3, 44], multe întreprinderi şi organizații din Kazahstan au început să simte excesul de doritori la locuri de muncă; s-a format chiar deficitul locurilor de muncă. Pretendenți la locurile de muncă erau atâțea, că o parte din trusturi şi organizații din Kazahstan renunțau să primească muncitori din Moldova (în 1957 – Karagandastroi; iar în 1960 – 33 din 39 organizații din Kazahstan, pe adresa cărora erau trimişi transmutații), motivând renunțarea sa prin lipsa locuințelor, muncii pentru cei veniți şi chiar prin selectarea necalitativă [1; d.51, f.42; d.60, ff. 16-17, 22, 25, 32; d.65, f.105; d.81, f.133; 3, 44]. Erau cazuri, când diferite organizații din Kazahstan cereau de la colegii săi din Moldova să înceteze îndreptarea lor muncitorilor. Spre exemplu, reprezentantul "Kazahorgnabor" a fost nevoit să trimită o telegramă, în care se spunea: "Fără

anunțul nostru… vă rugăm să nu îndreptați muncitorii la construcțiile” [1; d.60, f.32; 3, 45].

Din cauză, că conducerea moldovenească chiar şi după aceasta nu putea să se liniştească, şeful Direcției moldoveneşti pentru transmutare V.Damaskin a fost atenționat, că el a încălcat hotărârea Guvernului URSS şi a îndreptat în Kazahstan pe muncitori asupra planului. În legătură cu această “Kazahorgnabor” cerea, ca aceste cazuri mai mult să nu aibă loc [1; d.60, ff.60, 91; 3, 45-46].

Cererile insistente a părții cazahe au impus conducerea moldovenească puțin să corecteze adresele, la care erau mutați migranții din Moldova. În 1960 creşte interesul lor față de Ural, regiunile Volgăi, Siberia, în care numai în a.1960 ei planificau să trimită nu mai puțin de 4000 de oameni (în realitate au fost trimişi 4299, în loc de 800 familii – 887) [1; d.65, ff.5, 142; 3, 46]. Paralel “Moldorgnabor” a înaintat altă idee enormă – să se plânge pe colegii săi din Kazahstan, pentru că aceştia nu asigură primirea a grupurilor mari de muncitori la construcția întreprinderilor din această republică [1; d.65, f.108; 3, 46-47]. Pentru femeile din Moldova s-a găsit şi domeniu specific de lucru – ei erau îndreptați la rugămintea “Kazahorgnabor” la sovhozuri pentru creşterea şi culegerea tutunului [1; d.69, f.3; 3, 47].

Situația descrisă mai sus cu îndreptarea locuitorilor Moldovei în afara hotarelor republicii I.Bodiul, care a devenit la 29 mai 1961 noul prim-secretar al PCM, explica în memoriile sale prin excesul enorm al rezervelor de muncă în republică, mai ales în satele [9; 175, 184-185]. Pentru lichidarea acestui neajuns şi să asigure cu locuri de muncă pe băştinaşii, în timpul guvernării lui (1961-1980) se construiau întreprinderi industriali mari – „Signal”, „Mezon”, „Sciotmaş”, „Volna” ş.a. Cum subliniază I.Bodiul, procentul moldovenilor în totalul populației în urma acestui proces practic nu s-a schimbat – 64,0% în 1960, 64,1% în 1980 [9, 207].

Însă, procesul transmutării populației băştinaşe din republica în perioada “bodiulistă” nu numai că a slăbit, ci invers, a crescut esențial. Numai în 1954-1967 într-o singură republică sovietică – Kazahstan erau trimişi circa 40 000 numai muncitori. Această cifră nu include familiile transmutate [1; d.164, f.47; 3, 48].

Cum deja s-a menționat, în 1967 în RSS Moldovenească a fost creat Comitetul de stat al Consiliului de Miniştri pentru folosirea brațelor de muncă în frunte cu A.Barcari. În memoriile sale acest funcționar, prezentând cunoştințele profunde în domeniul şi emoții povesteşte, cum Comitetul, sub conducerea lui soluționa diferite probleme, legate cu angajarea la muncă a locuitorilor republicii, însă nu scrie nici un cuvânt despre transmutarea lor peste hotarele Moldovei, care a continuat toată perioada de conducere a lui cu Comitet (1967-1977) [10, 49-57]. Urmaşul lui, P.Iakubovski, care conducea Comitetul pentru muncă în 1977-1990, în memoriile sale scrie despre perioada de conducere cu această

structură numai câteva pagini, însă şi el păstrează tăcere încăpăţinată privitor la problema transmutării resurselor de muncă din Moldova în alte republici [10, 568-570]. Pentru ambii autori menţionaţi acest fenomen parcă nu există deloc, poate pentru a nu oferi argumente savanţilor contemporani moldoveni în critica conducerii moldoveneşti din acea perioada, în componenţa cărora intrau şi ei, şi acuzările, că ei participau în procesul de denaţionalizare a Moldovei.

În pofida construcţiei multor fabrici şi uzine în 1961-1980, cu care I.Bodiul se mândreşte, şi are dreptate, pentru că ei au devenit baza complexului puternic agroindustrial al Moldovei, creat în aceşti ani, problema asigurării locuitorilor Moldovei cu munca totuşi nu era soluţionată. Chiar la mijlocul lucrărilor agricole, în iulie 1967, numai în raionul Donduşeni 20% (10326 persoane) nu erau asiguraţi cu munca [1; d.134, f.17; 3, 48-49]. Aceşti oameni şi erau „fondul uman", care putea fi îndreptat oricând în alte republici, unde pentru dânşii erau locuri de muncă. S-au schimbat numai rutele, prin care erau trimişi la muncă locuitorii Moldovei. În anii '1970 aceştia erau construcţia magistralei Baical-Amur, regiunea Tiumen, în care s-a început scoaterea petrolului şi gazului din zăcămintele locale, Nordul şi Orientul Îndepărtat, Ucraina şi Kazahstan. Această practica continua până la sfârşitul anilor '1980 [2, 113; 3, 49; 16, 118].

Ca urmare a acestei politici, deja spre anii '1970 moldovenii locuiau în toate republicile URSS: Federaţia Rusă – 87500; Ucraina – 265900; Belarusi – 1800; republicile transcaucasiene (Azerbaidjan, Gruzia, Armenia) – 4200; republicile baltice – 2600; republicile Asiei Mijlocii – 31600, inclusiv Kazahstan- 26000 [13, 49]. În continuare autorul citat, V.Zelenciuc constată, că numărul moldovenilor numai pentru perioada 1959-1970 aproape s-a dublat în Belarusi, Estonia, Armenia, Turkmenia, a crescut în 4 ori în Lituania, s-a mărit cu 25000 – în Federaţia Rusă, iar în Ucraina – cu 24 000 [13, 49]. În conformitate cu datele următorului recensământ, care a avut loc în 1979, numărul moldovenilor în Ucraina s-a majorat cu 27400 de persoane şi a ajuns la 293500 de oameni; în Federaţia Rusă – cu 15000 (102100 persoane); Kazahstan – cu 4000 şi a constituit 30200 ş.a [16, 113]. Totodată Moldova rămânea republica cu volumul relativ mare de migranţi, veniţi din alte republici. Acest proces s-a început după război şi parţial compensa pierderile republicii din perioada războiului (64 000 de persoane, în total s-a evacuat circa 350 000 – R.Ş.), ce a adus şi creşterea în 1979, în comparaţie cu 1959 şi 1970, a numărului de ruşi şi ucraineni, care locuiau în republică [16; 110, 112, 119]. Faptul, că numărul celor veniţi în republică depăşeşte aproximativ cu o 1/3 numărul celor plecaţi din ea pentru perioada anilor 1959-1983 confirmă alţi autori sovietici [12, 92-93]. Aceiaşă sursă ne adaugă, că în 10 din 14 republici unionale din Moldova au venit mai puţin, decât a plecat. Excepţia făceau numai Federaţia Rusă, în care, după datele oficiale, au plecat cu 7% mai mult, decât au venit, şi republicile baltice (Letonia, Lituania, Estonia) – cu 10% mai mult [12, 93-94]. B.Vizer şi I.Cereş completează cele spuse

cu informaţia, că exodul populaţiei din Moldova începe să depăşească numărul celor veniţi în republică numai după a.1975 [6, 136].

Însă, datele concrete referitor la faptul, câţi au fost migranţi din Moldova şi câţi anume au venit în republică, nu prezintă nici un autor sovietic. Iar S.Bakurski face situaţia şi mai mult încurcată, indicând, că în 1961-1965 în mediu pentru an în Moldova s-au evidenţiat 103000 acte de venire şi plecare a oamenilor, în 1966-1970 – 136000, în 1971-1975 – 182000, iar în 1976-1980 – 196000, fără a menţiona, câţi din ei au venit şi câţi – au plecat din republica [8, 44]. Nu putem scăpa cu vedere şi cuvintele „s-au evidenţiat", din ce se poate de concluzionat, că au avut loc şi erau şi acte neevidenţiate, necontrolate de autorităţi. Câţi au fost ei, nu poate indica nici un cercetător, care s-a ocupat cu această problemă, nici astăzi. Iar cifrele, care totuşi, au devenit cunoscute, ne permită să facem unele concluzii destul de concrete. În 1971-1975 în Moldova au venit 528300 persoane, şi au plecat 380700, în 1976-1980 – respectiv 522900 şi 423200; în 1981-1985- 594900 şi 451300, în 1986 – 124300 şi 97700 [3, 65]. Cifrele prezentate dovedesc, că numărul migranţilor în Moldova în anii '1970 se afla aproximativ la un nivel cu numărul celor plecaţi; şi numai în anii '1980 a început să crească esenţial (chiar în 1989 au venit mai mult de 90 000 [6, 136]), ce bloca creşterea prezenţei moldovenilor în componenţa naţională generală (în procente). Trebuie de subliniat, că venirea colosală a populaţiei rusofone în Moldova se efectua în condiţiile, când în republica şi fără prezenţa lor existau zeci de mii de şomeri (în 1989 au fost înregistraţi mai mult de 160 000) [6, 136]. În afara de această, specificăm şi faptul, că venirea migranţilor în republică după 1980 din motive, rămase până astăzi necunoscute, se efectua fără intermediul Comitetului de stat pentru muncă, deaceea numărul adevărat de migranţi în genere nu poate fi stabilit cu oarecare precizie [3, 89]. Conform datelor recensământului populaţiei din anul 1989, dincolo de hotarele Republicii Moldova locuiau 557,6 mii de moldoveni şi români, cea mai mare parte în Ucraina, Rusia şi Kazahstan.

Compartiment aparte în articolul nostru constituie exodul lucrătorilor de partid şi de stat, oamenilor de cultură, care reprezentau naţionalitatea băştinaşă, din republică în 1944-1991. Considerăm necesar să subliniem, că reprezentanţii structurilor de partid şi de stat al republicii-moldoveni de origine până anii '1970 rar se îndreptau pentru efectuarea serviciului de stat în afara republicii.

Lucrători de partid şi de stat, care au plecat cu trai la Moscova din motive de serviciu în anii '1960 (în afara de cele, legate de studii) noi nu le-am stabilit. Referitor la anii '1970 noi putem să aducem câteva exemple. Acestea sunt: ministru al finanţelor Moldovei în 1946-1955, vicepreşedintele Guvernului în 1955-1958, iar din 22 ianuarie 1958 – şi preşedintele lui Alexandru Diordiţa. Din 22 ianuarie 1958 până 15 aprilie 1970 el era şeful Guvernului republicii [4, 187]. La 15 aprilie 1970 el a fost eliberat din această funcţie şi rechemat la Mos-

cova, unde a devenit vicepreşedintele Comitetului unional pentru prețuri. Funcția această el îndeplinea până 1988, când în vârsta de 77 ani a plecat la pensie, rămânănd cu traiul la Moscova. În 1996 el a primit şi a acceptat invitația de a se transfera cu traiul în Moldova, unde pentru dânsul era alocat apartamentul, însă pe neaşteptate a decedat la 1 aprilie 1996 în urma crizei cardiace.

În lista celor, care au fost înaintați la activitatea la Moscova în acest deceniu trebuie să-l menționăm pe P.Lucinschi, care în 1967-1971 era I secretar al CC al ULCT, în 1971-1976 – secretarul CC al PCM, în 1976-1978 - I secretar al Comitetului orăşenesc de partid Chişinău, iar în 1978-1986 – şef-adjunct al secției organizatorice al CC al PCUS. În 1986-1989 el lucra în funcția de secretarul al doilea al CC al PC din Tadjukistan. În 1989 revine în Moldova, fiind numit prim-secretar al CC al PCM (16 noiembrie 1989-7 februarie 1991). În februarie 1991 el din nou a fost rechemat la Moscova, unde a fost numit secretarul CC al PCUS şi inclus în componența Biroului Politic. Spre sfârşitul a.1991 a revenit în Moldova, unde a lucrat preşedintele Parlamentului (1993-1997), preşedintele țării (1997-2001) şi trăieşte în prezent [19].

Trebuie să-l menționăm şi pe P.Pascari. Acesta deja la vârsta de 33 de ani a devenit în 1962 secretarul CC al PCM şi a lucrat în această funcție până 1970. În continuare el a fost preşedintele Consiliului de Miniştri al RSSM (1970-1976), însă în 1976 a fost transferat cu lucru la Moscova, unde a fost numit prim-vicepreşedinte al Comitetului unional pentru planificare. În această funcție el şi a lucrat până 1990, când din nou a fost rechemat în Moldova, fiind numit de a doua oară şeful guvernului moldovean (10 ianuarie 1990). Însă, deja la 24 mai 1990, sub presiunea atacurilor permanente asupra lui în presa republicană şi în Sovietul Suprem al țării, a demisionat şi a revenit la Moscova, unde a devenit în 1991 directorul întreprinderii „Торговый Дом - Молдова-М”, devenind mai târziu şi conducătorul comunității moldovenilor la Moscova [19, 46].

Fostul conducător al comsomolului moldovenesc (1962-1967) Gh.Lavranciuc a trecut în 1967 la serviciu în organele securității statului, devenind vicepreşedintele CSS RSSM pentru problemele cadrelor. În această funcție a lucrat până 1985, când s-a transferat la funcția de ministru de interne, iar în 1989-1990 a lucrat preşedintele Comitetului Securității Statului în grad de general-maior. Cu câteva săptămâni după numirea guvernului M.Druc a demisionat din funcția şi a trecut la serviciu în organele Comitetului Securității Statului al URSS, iar după 1991- în Serviciul Federal de Contraşpionaj şi Serviciul Federal de Securitate al Rusiei. A demisionat în 1998 în grad de general-locotenent, rămânând cu traiul la Moscova [4, 188].

Referitor la exodul intelectualității din Moldova în perioada postbelică constatăm următoarele. Exodul acestui strat al populației după 1944 din republica peste hotarele URSS a fost blocat. Poziții de conducere în republica au fost ocupate de reprezentanții elitei intelectuale al fostei RASSM (L.Repida, A.Lazarev

ş.a.). Unii reprezentanţii ei în perioada 1960-1980 au părăsit baştina. Evenimentele, care au condiționat aceasta, au fost diferite. Exemplul acestuia poate servi soarta celui mai mare scriitor al Moldovei din a doua jumătate a sec.XX I.Druță, care sub presiunea autorităților de partid a fost nevoit să părăsească Moldova în 1960. Actualmente el locuieşte la Moscova, devenind totodată Din 1987 I.Druță e preşedinte de onoare al Uniunii Scriitorilor din Moldova, post în care a fost ales unanim la Adunarea Generală a scriitorilor. E decorat cu mai multe ordine şi medalii, deține titlul de Scriitor al Poporului. În 1967, pentru piesa "Casa Mare", nuvela "Ultima lună de toamnă" şi romanul "Balade din câmpie" (prima parte a dilogiei "Povara bunătății noastre"), Ion Druță a primit Premiul de Stat al R.S.S. Moldoveneşti. A fost ales membru de onoare al Academiei Române, membru titular al Academiei de Ştiințe a Republicii Moldova (la 30 decembrie 1992). A fost inclus în lista celor 10 scriitori din lume pentru anul 1990 ("Moldova Literară" din 26 iulie 1995).

După urmele lui I.Druță Moldova a fost părăsită de cinematografiştii I.Ungureanu şi E.Loteanu, şi compozitorul E.Doga, care definitiv s-a stabilit cu traiul în Moscova în 1990, dar şi în present des vizitează Moldova. Mai complicată a fost soarta lui E.Loteanu. După plecarea de la studioul „Moldova-film”, la care el a lucrat în 1962-1973, Loteanu s-a angajat ca regizor la studioul Mosfilm din Moscova. În anul 1985 a revenit în RSS Moldovenească, îndeplinind în perioada 1987-1992 funcția de preşedinte al Uniunii Cineaştilor din Moldova. După 1992 a revenit la Moscova, unde şi a decedat ăn 2003. Spre sfârşitul anilor ’1980 din cei enumerați definitiv a revenit la baştina numai I.Ungureanu, care în 1990-1994 a fost ministru culturii.

Cele spuse noi considerăm necesar să încheiem cu următoarele concluzii.

Până 1967 problemele migrației populației țineau sub control câteva organizații (3, mai târziu - 2), în pofida faptului, că în condițiile lărgirii procesului de selectare organizată a populației în alte regiuni ale URSS de a efectua această era foarte complicat. După 1967 acest proces este centralizat.

Primul val migraționist din republica în perioada sovietică are loc (atât forțat – deportările, trimiterele la muncă în diferite regiuni ale URSS, cât şi benevol) – aproximativ în 1940-1941 şi 1944-1949.

A doua etapa exodului populației băştinaşe are loc în 1954-1960 şi este legată cu trimiterea populației la muncă agricolă în Kazahstan (țelina).

A treia etapa – de la mijlocul anilor ’1960 – până la sfârşitul anilor ’1980, şi este legată cu construcția întreprinderilor mari în URSS în condițiile, când în Moldova exista excesul forței de muncă.

Bibliografie

1. Arhiva Națională al Republicii Moldova. F.3100, inv.1.

2. Caşu I. „Politica națională” în Moldova Sovietică (1944-1989). - Chişinău: Cartdidact, 2000.
3. Deportări şi neodeportări. Alcătuitor: C.Bârcă. - Chişinău: Cartea Moldovenească, 1990.
4. Şevcenco R.Viața politică în RSS Moldovenească (1944-1961). - Chişinău: Pontos, 2007.
5. Şişcanu E. Regimul totalitar-bolşevic în RSS Moldovenească (1940-1952). - Chişinău: Civitas, 1997.
6. Vizer B., Cereş I. Adevărul despre Moldova sovietică în sistemul economic şi social al URSS (anii ’60-’80 ai secolului XX). // Analele Asociației Naționale a Tinerilor Istorici din Moldova. Anual istoric. 5. - Chişinău: Pontos, 2004, pp.127-139.
7. Veştile Sovietului Suprem şi ale Guvernului RSS Moldoveneşti, 1967, nr.2, art.22, p.79; nr.3, art.49, p.164; 1977, nr.1, art.2, p.3.
8. Бакурский С. Социально-экономические проблемы демографического развития МССР. - Кишинев: Штиинца, 1984.
9. Бодюл И. Дорогой жизни. - Кишинев: Кушнир и Ко, 2001.
10. Время выбрало нас… Воспоминания. Размышления. / Редакторы Чолак М.., Кушнир Г. - Кишинев: Tipografia Centrală, 2002.
11. Загородная Е. Демографические процессы в Молдавской ССР. – Кишинев: Штиинца, 1971.
12. Загородная Е., Зеленчук В. Население Молдавской ССР (социально-демографические процессы). - Кишинев: Картя Молдовеняскэ, 1987.
13. Зеленчук В. Население Молдавии. - Кишинев: Штиинца, 1973.
14. Как больно… Сб. ст. / Автор-составитель А.Бродский. - Кишинев: Литература артистикэ, 1989.
15. Киркэ С. О механическом движении трудовых ресурсов и факторах, их обуславливающих. // Развитие промышленности и рабочего класса МССР. - Кишинев: Издательство АН МССР, 1970, с.116-125.
16. Проблемы исторической демографии СССР. Период социализма. - Кишинев: Штиинца, 1985.
17. Репида Л. Население Молдовы в интеграционных процессах. – Кишинев: М.К.Инесса, 2000.
18. Федько З., Петровская Н. Интеллигенция Молдавской ССР (1940-1975). Источники, пути роста, структура. - Кишинев: Штиинца, 1979.
19. Кто есть кто в Молдове. 1000 кратких биографий. 2007, №1.

Prezentat la redactie
la 13 august 2009

Recenzent – **Valentin TURCAN**, doctor in stiinte filosofice

Compartimentul *SOCIOLOGIA POLITICĂ*

PRACTICI DE MANIPULARE ÎN MEDIATIZAREA POLITICULUI.

Alexandru SOLCAN
Republica Moldova, Chişinău, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Relaţii Internaţionale, Ştiinţe Politice şi Administrative, Catedra Ştiinţe Politice
Doctor în ştiinţe istorice, conferenţiar

La communication politique ouvre de nouvelles possibilités d'utilisation des technologies politiques y compris celles ayant des finalités manipulatoires.

Les possibilités de mass media dans la manipulation résultent des fonctions spécifiques des outils d'information dans le cadre du système politique. Pour une société se trouvant dans un contexte d'informatisation et de globalisation qui porte un caractère objectif, le contrôle de l'opinion politique acquière une importance spéciale mais les outils de communication constituent un but de la lute pour le pouvoir.

En Republiquie Moldova les élections sont influencées par les intérêts de ceux qui possèdent la force politique nécessaire à contrôler les mass media en but d'exploitation de son potentiel de manipulation.

Dezvoltarea mijloacelor tradiţionale, precum şi apariţia noilor mijloace electronice de comunicare în masă are un impact deosebit asupra societăţii şi asupra sistemului politic. Unele dintre aceste schimbări ţin de evoluţia instituţiilor politice şi de recrutarea personalului politic, altele ţin mai mult de ceea ce a fost numit „mediatizarea vieţii politice", „adică utilizarea intensivă şi regulată de către clasa politică a presei, a radioului şi mai ales a televiziunii" [16, 11]. Sociologia comunicării de masă a constatat rolul mijloacelor de informare în configurarea opiniilor, iar apariţia Internetului a provocat noi dezbateri privind limitele democraţiei participative. Totodată, „analiza comunicării a articulat noi paradigme de cercetare a problematicii acestui domeniu: interacţionismul simbolic, economia politică critică, şi teoria habermasiană despre acţiunea comunicativă, abordarea impirico-funcţionalistă şi analiza culturală a manipulării mijloacelor de informare" [17, 9].

Din perspectiva practică, unii analişti concep comunicarea ca o reprezentare a politicului, definit ca spaţiu social al tensiunii dintre cooperare şi conflict [7, 21-31]. Când slujeşte cooperării partenerilor, comunicarea politică este o discuţie axată pe preocuparea înţelegerii reciproce. Dezbaterile reprezintă în sine un examen colectiv, având ca scop luarea unei decizii. Atunci când comunicarea se

finalizează cu voința protagoniştilor de a domina, ea capătă aspectul manipulării.

Comunicarea politică prin dimensiunea sa tehnică deschide noi posibilități de utilizare a tehnologiilor politice, inclusiv a celor cu finalități manipulative. Unul din teoreticienii contemporani de vază a ştiinței politice G.Sartori în lucrarea sa devenită clasică menționează:” Cu cât „primim” mai multe informații prin mass media, cu atât suntem mai vulnerabili la manipularea mediatică” [18, 106].

Analiza efectelor mijloacelor de comunicație de masă asupra indivizilor a dus la conturarea a trei mari teze: uniformizării culturale, diferențierii culturale si a mediatizării grupale. Diverşi autori ca H.Marcuse, J.-M.Pirenne ş.a. au, atras atenția asupra fenomenului uniformizării culturale determinată de mass media (de fapt, a impunerii unei culturi medii) şi a pericolului manipulării de către cei care le controlează. Omul ar fi antrenat într-un sistem mass-mediatic ce îi adoarme facultățile sale de discernământ. J.L.Missika şi D.Wolton au insistat însă asupra ideii libertății individului de a face o alegere în contextul unei mari diversități culturale, publicul dobândind treptat încrederea în capacitatea sa de a alege şi de a-şi afirma gusturile. comunicare, adică la dimensiunea socială. Lucrările lui E.Katz şi P.Lazarsfeld au demonstrat importanța grupurilor sociale şi a liderilor de opinie ca agenți mediatori care filtrează mesajele pentru membrii lor, moderând astfel influența efectelor uniformizante ale valorilor vehiculate de comunicațiile de masă. Şi alți autori ca P.Bourdieu sau J.-C.Passeron au sublimat că mass media difuzează un sistem de valori generale, dar particularismele acționează în sensul unei reinterpretări a mesajelor, potrivit apartenenței indivizilor la medii sociale diverse [11, 67-68].

Fiind o consecință a revoluțiilor tehnologice, mediile de informare joacă un rol sporit în societatea contemporană. Trăim tot mai mult în condițiile unei societăți „virtuale” , in care masele judecă lucrurile după cele auzite şi văzute la televizor. Încercând să facă față noilor realități puterea se prezintă acum mai puțin în acțiune şi mai mult în comunicare. Unii analişti au început chiar să vorbească despre apropierea unei noi epoci „mediacrația” – puterea mijloacelor de informare în masă, care se manifestă prin acea că se trece de la interpretarea la crearea evenimentelor. În contextul dezvoltării infrastructurilor informatizate ale lumii de azi, acțiunea mass-mediei în calitate de lider de opinie constituie o resursă excepțională de modelare a realității şi a opiniei publice pe care orice om politic şi orice grup de interese doresc să şi-o apropie. Comunicarea eficientă este condiția influenței, şi prin urmare, a deținerii puterii. De fapt, putem spune că sistemul mediatic şi-a obținut în ultimele decenii un tip special de putere ce surclasează formele anterioare de putere, inclusiv pe cele care erau considerate mai ieri ca modele ale democrației reprezentative [6, 188]. Posibilitățile mass media în materie de manipulare rezultă din funcțiile specifice ale mijloacelor de informare în cadrul sistemului politic: - prezentarea informațiilor publicului; - interp-

retarea ştirilor şi a faptelor; - influenţarea opiniei alegătorilor; - stabilirea priorităţilor în acţiunea politică; - asigurarea interactivităţii „politic - electorat”.

Pornind de la rolul presei în cadrul sistemului politic, analiştii în domeniu scot în evidenţă următoarele funcţii ale mass media în relaţia cu politicul [19, 42-47]:

a) **Supravegherea,** care presupune concentrarea pe anumite instituţii, evenimente sau personalităţi politice şi dezbaterea lor publică, precum şi sancţionarea aspectelor care contravin normelor general acceptate. Mass-media manipulează interesul şi atenţia publicului prin investigaţii şi dezvăluiri de senzaţie, supraveghind în acelaşi timp anumite priorităţi în prezentarea evenimentelor. Mijloacele de informare aservite puterii caută să creeze conformism şi fidelitate faţă de instituţiile autorităţii sociale şi politice.

b) **Legitimarea socială.** Autoritatea pe arena publică se dobândeşte numai în exprimare publică, şi anume atunci când un subiect sau om politic intră în reţeaua de informare a publicului larg. Recunoaşterea publică a politicianului este însăşi raţiunea lui de a fi. În acest sens, mediul politic este obligat să se supună normelor colaborării cu media. Legitimarea socială de care are nevoie politicul reprezintă unul din atuurile presei în faţa sistemului politic.

c) **Interpretarea.** Presa şi-a asumat de la început privilegiul de a interpreta viaţa socială şi politică prin contextualizare şi direcţionare a atenţiei publicului spre elemente pe care le consideră relevante. Forme marcate de control şi manipulare din partea mass-media le reprezintă următoarele acţiuni: - scoaterea din context a unui mesaj, eveniment sau fenomen politic, - reducerea spaţiului de prezentare a unui mesaj, eveniment sau fenomen politic, - limitările editoriale (lista de interdicţii), - perspectiva personală sau ideologică.

Modalităţile interpretative ale mass media formează şi deformează opinia asupra fenomenelor politice, direcţionând impactul acestora asupra vieţii indivizilor. În anumite situaţii presa recurge la deformarea intenţionată a realităţii, modificând limbajul pentru a conferi evenimentelor o specificaţie dorită.

d) **Socializarea.** Datorită democratizării informaţiei, presa îşi rezumă mesajul la reprezentări simple, moralizatoare, în termenii creştinismului clasic: lumea se împarte în personaje „bune” şi personaje „negative”. De cele mai multe ori, mass-media face în aşa fel încât personajul interesat să fie mereu de partea receptorului. În sensul negativ al socializării, mass-media induce o percepţie falsă faţă de evenimentele relevante din viaţa comunităţii, duce la conformism public şi la acceptarea violenţei statului asupra individului. În sensul ei pozitiv, socializarea prin mass media face intr-o anumită măsură ca cetăţenii să participe mai activ la acţiunile politice.

Socializarea prin mass media creează stereotipuri. Tendinţa spre imitare şi simplificare influenţează comportamentul, convingerile şi modul de percepere a

realităţii. Politicienii sunt cei mai interesaţi de stereotipizarea reacţiei consumatorilor media.

e) **Filtru informativ.** Înainte de a ajunge la conştiinţa publicului politic, informaţia trece prin mai multe filtre. După cum s-a constatat, procesul de selectare în mass media este unul subiectiv. Condiţionările filtrului mediatic sunt interne (timpul de emisie, indicaţiile superiorilor, comportamentul colegilor de breaslă etc.) şi externi (cenzura indirectă a constrângerilor de natură economică şi politică).

Aceste funcţii ale mijloacelor de comunicare conţin un imens potenţial de manipulare.

Totodată cercetările pun în evidenţă o serie de limitări, care fac ca jocul politic - presă să capete manifestări insidioase, menite să controleze şi să manipuleze însăşi acţiunea persuasivă a mass-media. Aceste limitări sunt cunoscute oamenilor politici activi, care colaborează cu presa şi o influenţează, pentru a-şi atinge scopurile.

Aici este cazul să menţionăm faptul, că „există numeroase aspecte ale procesului producţiei mediatice care, prin ele însele, fac organizaţiile mediatice vulnerabile la strategiile de manipulare politică" [2, 47]. În descifrarea metodelor de manipulare a mass media de către politicieni vom apela la părerea lui C.Săftoiu [19, 52-69]. Astfel, o parte din vulnerabilităţile presei sunt: - respectarea *deadline-urilor*, - obligativitatea citării surselor, - stabilirea agendei politice, - scurtimea, dramatizarea şi vizualizarea ştirilor regimul acreditărilor, - exploatarea *week-end-urilor* şi a sărbătorilor oficiale, - *breaking news*.

Manipularea *deadline-urilot* (termenele de predare a ştirii în redacţie). Pentru că mass media se confruntă cu termene-limită, iar jurnaliştii sunt obligaţi de competiţie să favorizeze cele mai recente detalii şi cele mai proaspete evenimente, informaţia oferită cu puţin timp înainte de apropierea termenului-limită de către o personalitate politică importantă despre un fapt la fel de important poate fi cu uşurinţă preluată şi ulterior relatată într-o viziune non-critică. în asemenea cazuri, evenimentul este interesant şi provine de la o sursă cunoscută şi familiară. Dacă se aşteaptă ca legitimitatea informaţiei să fie verificată, reporterii riscă să rateze ştirea şi altcineva să o elibereze primul către public. Drept rezultat, consilierii politici şi staff-urile politicienilor difuzează informaţii controversate cât mai aproape posibil de termenele-limită, pentru a minimaliza analiza critică a mass media asupra acestor informaţii.

Informaţia din mass media poate fi de asemenea manipulată prin eliberarea de către politicieni a unor informaţii ce pot fi dăunătoare pentru ei, atunci când termenul-limită al redacţiilor a fost depăşit sau când se ajunge cu greu la public. Pentru a evita o acoperire de presă maximă, politicienii dau veştile proaste către populaţie în momentul scăderii audienţei emisiunilor informative. Totodată, pentru a obţine audienţa maximă, politicienii - de la putere - profită de succesul

emisiunilor sportive sau artistice în direct pentru a comunica informații exclusive. Această stratagemă intră în categoria *breaking news*.

Un alt element de manipulare este difuzarea de informații către presă, după ce *deadline-ul* a trecut. Mai mult, politicienii aflați la putere se folosesc de această stratagemă, pentru a interveni în programele de divertisment de *week-end* sau în perioadele de sărbători religioase sau naționale, pentru a-şi asigura o audiență maximă.

Manipularea orelor de maximă audiență. Mass media poate fi manipulată prin prezentarea unor ştiri de interes politic direcțional la o oră de maximă audiență. Mecanismele media actuale nu îi dau, practic, posibilitatea de a rata ceea ce îl interesează pe potențialul ascultător şi îl țin conectat la realitatea media cu orice preț, în mod obsesiv. Aşa dar, în cazul dat, manipularea necesită un eveniment de interes public şi o sursă de încredere, dar sincronizarea era folosită pentru a face în aşa fel, încât relatarea să obțină maximă audiență.

Sincronizarea şi viteza afectează puterea presei de a manipula o figură publică. Presa manipulează o figură publică dacă relatarea despre o gafă sau o problemă este prelungită; la rândul ei, o figură publică manipulează presa, dacă respectiva persoană poate anula o întreagă relatare printr-o scurtă explicație sau mărturisire.

Presiunea exercitată de termenele-limită poate face posibilă manipularea, dezvăluind anticipat informații reporterilor. Reporterii sunt nerăbdători să prelucreze noutățile, în felul acesta, ei sunt împiedicați să scrie din timp anumite lucruri despre eveniment, sau chiar să relateze în întregime evenimentul, în consecință, managerii media întârzie publicarea oficială a informației, în timp ce o fac cunoscută în general în cadrul mass media sau doar a unor grupuri restrânse ori doar anumitor reporteri. Cei care oferă anticipat astfel de informații reporterilor influențează perspectiva pe care reporterii o vor adopta în cadrul relatărilor lor.

Manipularea obligativității citării surselor. Citarea surselor este obligatorie pentru asigurarea credibilității unei instituții de presă. De cele mai multe ori însă, sursele sunt indecise, neclare şi lipsite de concretețe. „Citarea din surse" creează pericolul ca informația să fie inexactă. Mai mult, „citarea din surse" poate duce la difuzarea unor simple zvonuri, cu efect nociv pentru veridicitatea informației, dar eficace, într-o strategie de manipulare a jurnalistului politic. Sunt situații în care sursa demnă de credibilitate „lipseşte" chiar în acel moment. Presa nu mai poate face nimic, pierzând elementul confirmării.

Scurtimea, dramatizarea şi vizualizarea ştirilor. Manipularea prin „evenimente previzibile". Politicienii recurg adesea la listarea evenimentelor de la care ziariştii nu pot lipsi. Aceste liste cu evenimente previzibile ajung în toate redacțiile, prin intermediul agențiilor de presă. Acestea oferă un program zilnic al acțiunilor guvernamentale, prezidențiale şi mondene, de la care - de teama competiției - ziariştii nu pot lipsi. Astfel, politicienii îşi asigură o acoperire gratui-

tă a propriilor acțiuni, acestea devenind „sarcini de serviciu" pentru redacții. Staff-urile politicienilor recurg adesea la trucuri, care dramatizează si vizualizează scenele ceremoniale.

Regimul acreditărilor. Pentru ca un eveniment să fie evitat de presă, politicienii interesați emit circulare care interzic accesul presei în anumite zone. De asemenea, pentru a compensa lipsa de informație, sunt create diverse „surse apropiate", care intoxică presa, în lipsa acreditărilor şi a accesului direct, redacțiile „înghit" ceea ce li se oferă, de teama de a nu fi acuzate că nu au acoperit evenimentul.

Manipularea accesului presei la evenimente politice. Există o tensiune permanentă între cei care descoperă informația prin cercetări şi cei care trebuie să controleze accesul presei la sursa de informații. Secretariatele de presă, autoritățile informației publice si firmele de relații cu publicul sunt angajate să încurajeze accesul presei la informațiile favorabile sau să micşoreze şi chiar să blocheze accesul presei la informațiile nefavorabile. Când are loc o scurgere de informații negative, rolul managerilor din presă este să prevină sau să diminueze răspândirea acestora în întreaga mass-media şi să pună aceste informații negative într-o lumină favorabilă.

Interviurile exclusive. Este de asemenea posibilă manipularea informației relatate printr-o scurgere de informații pozitive, pentru a favoriza o poziție dăunătoare oponenților poziției respective. In final, autoritățile guvernamentale controlează accesul, refuzând să răspundă la o anumită întrebare, pe motiv că informația cerută poate afecta securitatea națională, afirmând că nu este în măsură să dezvăluie astfel de informații sau răspunzând că nu s-au terminat cercetările privind problema respectivă. Dorința presei de a avea acces este exprimată, în general, prin formula „publicul are dreptul să fie informat". Problemele apar atunci când acest drept intră în conflict cu dreptul individului la intimitate, cu dreptul de a avea o judecată corectă şi cu securitatea națională .

Manipularea prin controlul accesului este cel mai bine demonstrată de relația între reporteri şi autoritățile guvernamentale. Reporterul vrea informații şi respectivul funcționar vrea ceva în schimb - o audiere mai puțin severă, un raport neutru sau o critică nefăcută publică. De multe ori, o condiție a accesului este ca sursa de informații să nu fie dezvăluită.

O strategie de manipulare a presei politice este faptul că li se interzice reporterilor posibilitatea de a ajunge la locul faptei.

Ştirile pre-ambalate. Pseudo-evenimentele, ştirile cu succes la public, conferințele de presă şi articolele de fond pregătite dinainte, gata de a fi date publicității sunt exemple de ştiri pre-ambalate, pentru confortul reporterilor. Consilierii politici media sunt conştienți de slăbiciunile reporterilor şi se străduiesc să profite de acestea prin intermediul ştirilor pre-ambalate.

Agenda personală. Din ce în ce mai des, politicienii îşi aranjează propria lor agendă personală. Este vorba de apariţia lor în emisiuni de divertisment sau de specialitate, apariţie menită să transfere asupra lor popularitatea emisiunilor respective. Este cazul invitaţilor politici la *talk-show-uri* de divertisment, gen, „Bună seara", „În profunzime” etc. Politicienii sunt înfăţişaţi în situaţii neceremoniale, familiare, cu preocupări simple, cu pasiuni si hobby-uri. Scopul consilierilor de imagine este să îşi umanizeze clientul politic, să îl apropie de preocupările si interesele simple ale potenţialului alegător. În general, agenda personală reprezintă un prilej de publicitate mascată (plătită ilicit) si este cea mai primejdioasă metodă de manipulare politică, deoarece nu se bazează decât pe strategii de imagine, care nu sunt susţinute de acţiuni efective, de natură politică cu efect legislativ şi, implicit, civic.

Totodată o elucidare mai amplă a problemei date necesită punerea în evidenţă a unor factori care reduc eficienţa metodelor de manipulare evidenţiate mai sus. Studiile din perspectiva analizei efectelor mediatice asupra cetăţeanului şi asupra alegerilor sale individuale i-au dus pe unii analişti să descrie impactul mass mediei în acest sens drept „modelul efectelor minimale" [9, 218]. Printre motivele care atenuează impactul mass-media asupra politicului sunt evidenţiate următoarele:

1) Cetăţenii nu dau suficientă atenţie mesajului mediatic, pentru ca acesta să-i afecteze.

2) Mesajele sunt adesea contradictorii şi intermitente, şi au tendinţa să se anuleze reciproc.

3) Procesele de la nivel individual - atenţia selectivă şi memorarea bazate pe predispoziţii politice preexistente - tind să distorsioneze mesajele mediatice şi să le anuleze astfel efectele.

4) Orice mesaj care găseşte o cale către individ a fost prelucrat în cadrul patternurilor de interacţiune şi comunicare socială. Astfel, dacă patternurile de comunicare socială funcţionează în interiorul grupurilor sociale coezive care reflectă interesele şi caracteristicile individului, un alt element al mediului politic extern poate fi ignorat.

Toţi aceşti factori servesc, totodată, drept suport pentru cea ce numim rezistenţă la manipulare. În altă ordine de idei, putem vorbi de două atitudini a mijloacelor de informare faţă de cetăţeni. Prima, membrii societăţii sunt percepuţi în calitate de obiect ai manipulării, adică drept o masă uniformă, inconştientă, incapabilă, gata să înghită toată informaţia. A doua, cetăţenii sunt trataţi în calitate de subiecţi conştienţi, participanţi activi în procesul de comunicare. Experienţa mijloacelor mass-media oficiale din Moldova în perioada de tranziţie excelează cu practici din prima categorie. La toate acestea se adaugă un important mijloc de influenţare utilizat în mod curent de actorii institualizaţi ai politicii, şi anume, controlul informaţiei.

În afară de problema controlului accesului la informaţie o altă problemă a comunicatorilor este preocuparea lor de caracterul şi aspectul acesteia. De regulă, influenţa pe care o realizează aceste instituţii în procesul comunicării are ca finalitate crearea unei opinii publice în conformitate cu proiectele sale de guvernare. Conform unor păreri, în arsenalul tehnicilor de manipulare politică un rol deosebit îi revine dezinformării, ca strategie a separării lui „ceea ce trebuie să se ştie" şi „ceea ce nu trebuie să se ştie" [20, 98]. Spre deosebire de propagandă, definită drept o argumentaţie manipulată, dezinformarea este o argumentaţie deturnată, voit mincinoasă şi înşelătoare [1, 108-111]. Arsenalul procedeelor de lucru este variat cuprinzând printre altele interpretarea unilaterală a istoriei, sacralizarea persoanei, disimularea realităţii. Ca regulă principalii interesaţi „încearcă să muşamalizeze lucrurile, să manipuleze jurnaliştii şi mass media, oferindu-le informaţii trunchiate sau falsificate" [16, 71].

Mass media de informare sunt considerate indispensabile pentru procesul democratic atunci când democraţia este definită de o cultură politică democratică corespunzătoare şi de un anumit grad de implicare directă a cetăţenilor în problemele civice şi sociale. Mass media obiective, neutre sunt vitale pentru procesul de tranziţie la democraţie. Însă în condiţiile în care „cetăţenii sînt mai curând supuşi manipulării decât expuşi informării, democraţia îşi pierde autenticitatea şi devine ceva sinistru" [2, 46].

Conceptul de mass media ca element al democraţiei şi nu doar al luptei politice partizane nu s-a înrădăcinat în mod conştient nici printre cetăţenii obişnuiţi nici printre elitele intelectuale, sociale, de afaceri sau politice în ţările aflate în plin proces de democratizare. „Analiza echilibrată şi informaţia completă, corectă, verificabilă, obţinută de la sursă, nedistorsionată de judecăţile şi opiniile jurnaliştilor nu reprezintă o funcţie îndeplinită de mass-media postcomuniste. Est-europenii, inclusiv elitele, nu înţeleg încă importanţa unei astfel de informaţii faţă de propria expresie politică şi autoguvernare. Cea ce înţeleg şi ceea ce rămâne o parte instinctivă a culturii lor politice este utilizarea informaţiilor selecţionate şi adesea distorsionate în scopuri politice" [8, 6]. Aceste constatări emise de P.Gross cu referinţă la mass media din ţările Europei de Est sunt perfect valabile şi pentru realităţile din Republica Moldova. Aici situaţia este mai complicată, or problema depăşeşte cadrul unor lacune obiective iminente perioadei de tranziţie sau a carenţelor ce ţin de normele deontologice ale comportamentului jurnalistic.

Analiză efectuată de IFES şi Asociaţia pentru Democraţie Participativă (ADEPT) şi dată publicităţii în iunie 2004, denotă o tendinţă negativă în evoluţia proceselor de democratizare a vieţii politice din Republica Moldova şi anume un declin constant al drepturilor şi libertăţilor de exprimare din ultimii ani, fapt ce a provocat apariţia îngrijorărilor referitoare la accesul la mass media şi reflectarea imparţială a alegerilor pe parcursul campaniilor electorale. Constatâ-

ndu-se că, libertatea de exprimare a fost întotdeauna un punct vulnerabil pentru țările din fosta Uniune Sovietică: recentele "democrații dirijate" au lunecat spre vechile deprinderi de a folosi mass-media în calitate de instrumente de propagandă în favoarea formațiunilor aflate la guvernare, iar conformarea formalităților democratice este numai de ochii lumii, se menționează în parte că „în Republica Moldova după accederea Partidului Comuniştilor la guvernare a avut loc luarea sub control a mass media pentru a preveni accesul liber al opoziției la aceste mijloace" [4, 9]. Instituțiile internaționale, precum OSCE, Consiliul Europei, ambasadele străine în Republica Moldova s-au văzut nevoite să reacționeze la actele de amestec al autorităților în domeniul de activitate a mass media.

Referindu-se la contextul de activitate a mass-media studiul efectuat de IFES şi ADEPT constată faptul, că în ultimii câțiva ani partidul de guvernământ a dominat mediul informațional din Republica Moldova, folosind adesea şi măsuri indirecte pentru a-şi asigura chiar o dominație monopolistă, invocându-se situația de la Campania "Teleradio-Moldova", ca cea mai influentă unealtă şi singura instituție media electronică cu acoperire de emisie a întregului teritoriu al țării [4, 10]. Acelaşi studiu mai menționează, că opoziția are puține şanse ca vocea şi viziunile sale să se facă auzite şi cunoscute prin intermediul televiziunii, putând apela în acest sens doar la ziarele afiliate partidelor de opoziție, care, însă sînt puțin citite din cauză că sînt relativ scumpe şi practic inaccesibile locuitorilor de la sate unde locuieşte majoritatea absolută a cetățenilor Republicii Moldova. Cu toate acestea, partidul de guvernământ deținea dominația absolută şi în ceea ce priveşte controlul asupra presei tipărite prin aşa-zisa presă centrală de stat şi presa raională subvenționată [4, 10].

Din cele expuse mai sus putem conchide, că pentru o societate cuprinsă de informatizare şi globalizare, procese ce poartă un caracter obiectiv, controlul opiniei publice dobândeşte o însemnătate deosebită, iar mijloacele de comunicare constituie o țintă a bătăliei pentru putere. În cazul Republicii Moldova cadrul politic este influențat de interesele celor care au forța politică necesară de a controla mass media în scopul exploatării potențialului ei de manipulare.

Importanța mijloacelor de informare creşte substanțial în timpul campaniilor electorale. Conform unor analize şi monitorizări, dacă în alegerile parlamentare din 2001 comportamentul mass media a fost unul satisfăcător, atunci implicarea ei în alegerile locale din 2003 a suferit o schimbare dramatică, fiind supus unor critice foarte aspre la capitolul respectării normelor democratice. Spre exemplu, raportul OSCE/ODIHR din 2001 arată că televiziunea şi radioul de stat "au furnizat electoratului informație nepărtinitoare despre concurenții electorali" [12, 8], în timp ce raportul aceleiaşi organizații după alegerile locale din 2003 constată "în alegerile locale din 2003 mijloacele de informare în masă au fost extrem de părtinitoare în favoarea autorităților de stat" [13, 13].

Prezintă interes prestaţia mijloacelor de comunicare în masă în perioada campaniei electorale pentru alegerile parlamentare din 6 martie 2005. Pornind de la aceasta pentru realizarea proiectului „Monitorizarea procesului electoral" s-a constituit un consorţiu din care fac parte Comitetul Helsinki pentru Drepturile Omului din Moldova (CHDOM), Liga pentru Apărarea Drepturilor Omului din Moldova (LADOM) şi ADEPT. În cadrul acestui proiect au fost prezentate rapoarte şi analize efectuate în urma procesului de observare a perioadelor preelectorală, electorală şi postelectorală. Printre acţiunile efectuate a fost şi monitorizarea prestaţiei mijloacelor de informare în masă în timpul campaniei electorale.

În raportul preliminar al Coaliţiei 2005 se menţionează că reflectarea campaniei electorale de către posturile radio şi TV din Republica Moldova a fost marcată de partizanat în favoarea partidului de guvernământ. Posturile publice cu acoperire naţională au promovat, prin politica lor editorială, interesele electorale ale PRCM, difuzând preponderent ştiri cu conţinut pozitiv şi evitând notele critice la adresa guvernării. În schimb opoziţia, a fost defavorizată în mod tendenţios prin emisiunile de ştiri cu conţinut negative şi chiar defăimător în multe cazuri. Presa de stat s-a manifestat ca agent electoral al partidului de guvernământ, ignorând sau prezentând doar în context negative principalele partide şi blocuri electorale de opoziţie [10].

Caracteristica generală a mass mediei din Republica Moldova în perioada 2005-2007 este reflectată într-un studiu ce analizează evoluţia libertăţilor mass-mediei în contextul implementării planului de acţiuni UE – Moldova (PAUEM). După cum realizează autorii „procesul de implementare a PAUEM nu a avut ca efect consolidarea libertăţii de exprimare şi a accesului la informaţie în Republica Moldova", iar „numărul cazurilor când instituţiile de presă au fost hărţuite, intimidate sau nedreptăţite a fost foarte mare", iar „majoritatea mass mediei nu are curajul de a adopta o atitudine combativă la adresa acţiunilor guvernanţilor". Totodată se menţionează, în mod special, situaţia gravă din domeniul audiovizualului, „domeniu în care distribuţia frecvenţelor, în opinia reprezentanţilor radiodifuzorilor şi ai societăţii civile, este supusă ingerinţelor de ordin politic" [5, 3].

Această stare a lucrurilor s-a perpetuat, în unele cazuri constatându-se chiar o agravare, şi în cele două campanii de alegeri parlamentare din 2009, lucru care se conţine şi în rapoartele finale al Misiunii OSCE/BIDDO de Observare a Alegerilor Parlamentare din 5 aprilie şi 29 iulie 2009. Pornind de la constatarea că, postul public de televiziune Moldova 1 cu acoperire naţională este „sursa principală de informare politică în multe regiuni ale ţării" în rapoartele finale se conchide, că mass media din Moldova „rămâne a fi vulnerabilă la influenţa politică" iar de aici şi necesitatea firească ca ea „să fie transformată într-un serviciu public cu adevărat independent" [14, 14; 15, 10].

Relevante sunt rezultatele monitorizării mass media, ce se conțin în raportul final al Misiunii de Observare a Alegerilor OSCE/BIDDO din campania electorală pentru alegerile anticipate din 29 iulie 2009, unde, printre altele se menționează:" Postul public de televiziune Moldova 1 nu a oferit o reflectare imparțială şi complet echilibrată în programele sale de ştiri. El a dedicat ce mai mare parte a ştirilor relevante activității PCRM, acumulând 21% de informație predominant pozitiv şi neutră. PLDM a urmat cu 13% şi PL cu 9%. Reflectarea AMN, PDM, PL şi PLDM a fost în mare parte neutră sau negativă." [15,12].

În studiul „Contextul electoral 2009" realizat de către ADEPT cu sprijinul Misiunii OSCE în Republica Moldova şi axat pe cadrul şi contextul electoral din Republica Moldova în alegerile parlamentare, se analizează şi implicarea în campania electorală a mijloacelor media publice şi locale. In baza rapoartelor generale ale unor misiuni internaționale, cît şi a rapoartelor de monitorizare specializată ale organizațiilor societății civile se constată „un comportament neadecvat al mass media publice" [3,20] şi în electorala 2009. Studiul dat scoate în evidență mai multe carențe ale mass media atât publice cât şi private în campania electorală. Printre lacunele atestate la mass media publică sînt următoarele [3, 20-22]:

- eşuarea reflectării imparțiale şi echilibrate a alegerilor;
- volumul sporit de emisie acordat reprezentanților Guvernului, Parlamentului şi Preşedinției în cadrul emisiunilor informative;
- interpretarea unor declarații ale acestora de către prezentatorii de ştiri au favorizat partidul de guvernământ în defavoarea altor concurenți electorali;
- prezentarea distorsionată a informațiilor de către agenții publice ale mass media;
- atestarea cazurilor când mass media publice nu au informat obiectiv şi echidistant;
- mijloacele de informare în masă finanțate parțial sau total din bugetul public au promovat partidul de guvernământ;
- înregistrarea cazurilor când radiodifuzorii publici nu au servit totalmente interesului public, au lustruit imaginea guvernării şi au denigrat contracandidații;
- observarea tendinței abordării selective din partea radiodifuzorului public „Moldova 1" a principiului utilizării a două şi mai multe surse în ştirile cu caracter conflictual;
- în cadrul programelor de ştiri radiodifuzorii publici au dedicat o porțiune însemnată reflectării mai degrabă a activităților demnitarilor, decât a concurenților electorali.

De asemenea şi exponenții mass media privată au avut comportamente electorale apreciate ca abuzive, de încălcare a legislației electorale şi a standardelor internaționale în domeniu:

- au fost remarcaţi câţiva radiodifuzori cu acoperire cvasinaţională sau largă, care au favorizat autorităţile de stat şi/sau anumiţi concurenţi electorali, prezentând în lumină negativă alţi concurenţi electorali;

- unele mijloace de informare în masă au prezentat evenimentele din campanie selectiv, în funcţie de convingerile politice ale editorilor, ceea ce demonstrează grave probleme deontologice şi partizanat politic;

- au fost sesizate cazuri de hărţuire a mass media neafliată politic;

- fără explicaţii plauzibile, unele mass media cu acoperire majoră şi pondere la public au refuzat organizarea dezbaterilor electorale şi implicarea în electorală, existând presupuneri că şi aceste decizii au făcut parte din strategiile electorale ale partidului de guvernământ;

- ca şi anterior, mass media privată a fost relativ reticentă la promovarea programelor de informare civică electorală.

O tendinţă a mass mediei occidentale, în special a celei din Statele Unite, este evoluţia conştientă în direcţia unui stil de relatare detaşat şi obiectiv. Presa partizană a fost înlocuită cu o presă conflictuală cu toate părţile aflate în competiţia politică. Cu totul o altă evoluţie se înregistrează în Republica Moldova. Atitudinea partizană a presei de stat este constatată pe parcursul întregii perioade după proclamarea independenţei Republicii Moldova. Toate forţele care s-au perindat la putere după declararea independenţei au excelat prin supunerea presei de stat intereselor sale. Mass media este utilizată drept mijloc de manipulare a maselor prin promovarea partizanatului politic. Punctul culminant a fost atins odată cu acapararea puterii de către PCRM. Soluţia democratică în situaţia creată este transformarea mijloacelor mass media de stat în publice. Experienţa transformării Campaniei „Teleradio-Moldova" în una publică a demonstrat că aceasta se face în interesul forţelor aflate la putere.

Situaţia mijloacelor de informare în Republica Moldova vine în contradicţie cu rolul mijloacelor mass media într-o societate democratică care este unul de observator profesionist, detaşat politic şi critic. Atâta timp cât acesta va rămâne un obiectiv nerealizat despre democratizarea societăţii vom putea vorbi la timpul viitor, iar manipularea prin mass-media va persevera prin alterarea formelor moderne cu cele mai primitive.

Bibliografie

1. Breton Ph., Proulx S. L`explosion de la communication a l`aube du XXI-e siecle. - Paris: La Decouverte, 2002.
2. McNair B. Întroducere în comunicarea politică. – Iaşi: Polirom, 2007.
3. Contextul electoral 2009. Studiu asupra cadrului şi contextului electoral din Republica Moldova în alegerile parlamentare. // http://www.e-democracy.md/ files/contextul-electoral-2009.pdf

4. Contextul pre-electoral în Republica Moldova: Constatări şi recomandări. Iunie 2004. Analiză efectuată de IFES şi Asociația pentru Democrație Participativă (ADEPT) // http://www.e-democracy.md/files/PETA_ro.pdf
5. Pîrțac O., Rîbca E. (eds.) Evoluția libertăților mass mediei în contextul implementării planului de acțiuni UE. - Chisinau : Gunivas, 2008
6. Fulga Gh. Sistemul mediatic şi sfera politică – Sociologie Românească, Volumul II, Nr.4, 2004.
7. Gerstle J. Comunicarea politică. - Iaşi: Institutul European, 2002.
8. Gross P. Mass media şi democrația în țările Europei de Est - Iaşi: Polirom, 2004.
9. Goodin R.E., Klingemann H.-D. (eds.) Manual de ştiință politică. - Iaşi: Polirom, 2005.
10. Monitorizarea alegerilor parlamentare din Republica Moldova. Raport preliminar, Chişinău, 7 martie 2005. (http://www.e-democracy.md/files/2005monitoringreport06.pdf)
11. Nedelcu M. Oferta politică. - Iaşi: Tipografia Moldova, 2003.
12. Republica Moldova. Alegeri Parlamentare, 25 februarie 2001. Raportul final OSCE/BIDDO // http://www.osce.org/documents/odihr/2001/04/1446_ro.pdf
13. Republica Moldova.Alegerile locale din 25 mai şi 8 iunie 2003. Raportul final al OSCE/BIDDO // http://www.osce.org/documents/odihr/2003/08/746_ro.pdf
14. Republica Moldova. Alegeri Parlamentare. 5 aprilie 2009. Raportul final al Misiunii de Observare a Alegerilor OSCE/BIDDO //http://www.osce.org/documents/odihr/2009/06/38185_ro. pdf
15. Republica Moldova. Alegeri Parlamentare anticipate. 29 iulie 2009. Raportul final al Misiunii de Observare a Alegerilor OSCE/BIDDO /(http://www.osce.org/documents/odihr/2009/10/40763_ro.pdf)
16. Rieffel R. Sociologia mass-media. - Iaşi: Polirom, 2008.
17. Roşca V. Mediatizarea discursului electoral şi imaginea publică a candidaților. – Iaşi: Institutul European, 2007.
18. Sartori G. Teoria democrației reinterpretată. - Iaşi: Polirom, 1999.
19. Săftoiu C. Jurnalismul politic: manipularea politicienilor prin mass-media, manipularea mass-media de către politicieni. - Bucureşti: Editura Trei. 2003.
20. Teodorescu Gh. Putere, autoritate şi comunicare politică. - Bucureşti: Nemira, 2000.

Prezentat la redactie
la 9 decembrie 2009

Recenzent – **Ruslan TANASĂ**, doctor în ştiințe politice, conferențiar

APARIȚIA ŞI EVOLUȚIA CONFLICTELOR POLITICE ÎN RAIOANELE DE SUD ALE REPUBLICII MOLDOVA

Nicolai ȚVEATCOV
Republica Moldova, Chişinău, Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea Relații Internaționale, Ştiințe Politice şi Administrative, Catedra Ştiințe Politice
Doctor în ştiințe politice, lector

Fundamental premises of conflicts have become common trends of Soviet republics, including the Moldavian SSR, to achieve independence. Union was condemned as the national ruling elites have lost the need for a centralized vertical power. Contributed to this power as totalitarian Soviet system, lack counterbalance for the party-state power bodies in the form of structures of civil society institutions opposition, lack of a free press, independent public associations and other autonomous policy subsystems not -have, but never could be formed during the few years of "perestroika". Sharp work of "popular fronts", which they believed reflected the popular wish, included all union republics. Separatist republics went spontaneously, which caused the collapse of political, economic and other kind of Union, as a result of which people living in the USSR remained a full time ago, being immersed in bloody interethnic conflicts and wars, in permanent crisis and unprecedented by their size as their despairing character. The wave of disintegration of the Soviet Union, taking over power and size, led the separatist movement within the union republics. In the separatist formations were actively created their own structures, strengthen the attributes of independent countries. It should be noted that all self-proclaimed republics show solidarity close from each other. In the Republic of Moldova held similar separatist tendencies. One of which - in southern districts.

Sfîrşitul anilor '80 – începutul anilor '90 au fost marcate de evenimente complexe şi contradictorii după esența şi semnificație. Cel mai grandios eveniment este legat de dispariția de pe harta lumii a denumirii unui astfel de stat precum este URSS. În locul lui au apărut 15 state de sinestătătoare, printre care se numără şi Republica Moldova. Lucrurile s-au intîmplat astfel, încît în decursul unei perioade relativ scurte de timp statul s-a transferat dintr-o etapă istorică în alta, s-a schimbat sistemul statal, instituțiile puterii şi atributele sale. În Republica Moldova a fost distrus sistemul politic precedent, se schimbă raportul formelor de proprietate, se schimbă sistemul de relații sociale. O piedică serioasă în calea dezvoltării Republicii Moldova în domeniul reformelor economice şi ieşirii sale din criză sunt provocarea contradicțiilor interetnice din interiorul țării, de problemele relațiilor cu fostele republici ale Uniunii [1; 17].

Îndelungata trecere sub tăcere a situației reale în sfera relațiilor naționale, denaturarea ei, ignorarea multor factori negativi din acest domeniu au vizat în mod evident procesele politice în noile republici. În esență "perestroika" doar a permis manifestarea în formă deschisă a acelor procese care deja de mult timp se dezvoltau în adîncul societății, dar care erau fie înnăbuşite în mod rigid, fie camuflate în mod artificial. Acutizarea relațiilor națioanle, care a coincis cu începutul "perestroicii" (prima izbucnire a avut loc încă în anul 1986 în oraşul Alma-Ata), a surprins şi conducerea statală, şi cercetătorii autohtoni. Despre acesta ne atestă căutarea haotică pe baza schemei şabloanelor tradiționale a explicațiilor celor întîmplate: inițial cauza era considerată a fi extremiştii şi "duşmanii perestroicii". Mai apoi, problema era dedusă din înrăutățirea situației economice; mai tîrziu cauzele erau căutate în diferite "deformări" şi denaturări.

Desigur, un rol evident în acest sens aparține factorilor socio-politici şi economici. Însă după cum menționează N.Vert, "cel mai impresionant şi, de fapt, cel mai periculos pentru proiectul lui Gorbaciov – perestroika – manifestarea nemulțumirii", a apărut în mişcările naționaliste şi în focarul conflictelor internaționale [2].

Conflictele au devenit realitate în legătură cu agravarea rapidă a relațiilor interetnice din fosta URSS din a doua jumătate a anilor '80 ai secolului XX. Manifestările social-politice dintr-un şir de republici au atras atenția centrului, însă nici o măsură n-a fost întreprinsă pentru localizarea acestora. Primele tulburări de natură politică au avut loc în primăvara anului 1986 în Iacutia, iar în decembrie al acelui an – în Alma-Ata. Apoi au urmat demonstrațiile tătarilor din Crimeea în oraşele din Uzbekistan (Taşkent, Ferghana, Namangane, ş.a.), în Moscova pe Piața Roşie. S-a început escaladarea conflictelor etnopolitice care au dus la vărsare de sînge (Sumgait, Ferghana, Oş). Zona acțiunilor de conflict s-a lărgit. În anul 1989 au apărut cîteva focare de conflicte în Asia Mijlocie, Caucaz. Mai tîrziu ele sau răspîndit în Transnistria, Crimeea, Povolje, Caucazul de Nord. În cadrul fostelor republici ale URSS, numai în perioada din 1988 pînă în anul 1991 pe bază etnică au avut loc mai mult de 150 de conflicte, dintre care 20 au fost urmate de jertfe umane [3].

Către finele anului 1991, pe ruinele RSSM se constituie Republica Moldova, care, pe un teritoriu de 33,7 mii km^2 şi la o populație de 4,3 mln dispunea de 40 raioane şi 10 oraşe de subordonare republicană. Fiecărui raion îi revenea, în medie cîte 76.000 locuitori, unele avînd cu mult sub media generală: Căinari – 42,7 mii, Taraclia – 44,3 mii, Şoldăneşti – 45,8 mii, Leova – 52,8 mii; şi o suprafață medie de 800 km^{2,} fiecare dintre acestea cu un potențial departe de a fi pregătite de a trece la autoadministrare [4]. Reconstrucția administrativ-teritorială constituia la acel moment una din urgențele majore ale noului stat.

Evoluția relațiilor interetnice din cadrul fostei URSS a fost prezisă în lucrările savanților englezi şi americani. Majoritatea prognozelor, după cum a arătat

timpul, au reflectat perspective destul de exacte ale evoluției comunității sovietice. S-au prognozat şi diferite variante posibile ale evoluției în caz dacă statul nu ar fi fost distrus. Specialiştii, analizînd istoriografia anglo-americană privind această problemă, au remarcat faptul că dezvoltarea situației etnice a fost prognozată sub forma a patru variante posibile de evenimente: "libanizarea" (războiul etnic analogic celui din Liban); „balcanizarea" (asemănător exemplului serbo-croat); "otomanizarea" (colapsul asemeni Imperiului Otoman); evoluția paşnică a evenimentelor cu posibilitatea transformării Uniunii Sovietice în confederație sau o organizație de state, precum Comunitatea Economică Europeană sau Alianța Britanică [5, 83].

Una dintre cele mai semnificative realizări ale mobilzării politice de la sfîrşitul anilor '80 – începutul anilor '90 a devenit discreditarea mitului despre "soluționarea definitivă a chestiunii naționale", precum şi a ideologemei, elaborată în fostele departamente ale Comitetului Central al PCUS, despre lipsa conflictului în sferele relațiilor statale şi interetnice din URSS. Unul din rezultatele primului deceniu de regim postsovietic a devenit formarea unei noi direcții ştiințifice care pe bună dreptate a fost nominalizată drept paradigma perioadei de tranziție – tranzitologia.

Este de menționat, că sciziunea Republicii Moldova a apărut şi s-a dezvoltat după principiul politic. Opoziția nu s-a creat între moldoveni ca "națiunea politică" pe de o parte, şi găgăuzi, ruşi, ucraineni, bulgari, evrei ca "migranți", pe de altă parte. Cu eforturile autorităților şi a propagandei oficiale vecinii, colegii de serviciu, cunoscuții, prietenii şi chiar rudele au fost împărțiți în "stăpîni" şi "venetici". La acel moment în Republica Moldova se opuneau nu grupurile etnice, ci două puteri politice, două sisteme: atitudinea față de unirea cu România a scindat populația Republicii Moldova în unionişti şi părtaşi ai independenței, care în acelaşi timp erau oponenții unirii, ceea ce a adus la activizarea şi consolidarea forțelor separatiste din sudul şi estul Republicii Moldova [6; 24].

Evoluția mobilizării politice a găgăuzilor şi bulgarilor, precum şi a multor altor acțiuni de tip similar, care s-au desfăşurat în ajunul destrămării Uniunii Sovietice şi care continuă în spațiul postsovietic, este reprezentată prin fapte şi documetne interesante, este plină de tot felul de cheltuieli şi mituri, depăşirea şi spulberarea cărora se dovedeşte a fi o sarcină destul de complicată pentru specialişti [7; 21]. Cheltuielile luptei pentru formarea şi păstrarea identității la nivel personal şi de grup sunt determinate atît de circumstanțe obiective, cît şi subiective. În primul caz este vorba despre rezistența dificilă față de procesele globalizării, sub tăvălugul de nivelare al cărora este amenințată existența identităților etnice, în special a popoarelor cu populație mică, sunt reduse sferele de acțiune ale culturilor şi limbilor naționale. În cel de-al doilea caz, obținerea succesului în vederea democratizării şi participării în procesele de transformare nu rareori este blocat de ambiția liderilor politici, care nimerind pe culoarele puterii adesea

uită de lozincele lor privind datoria acceptată în mod voluntar de a contribui la dezvoltarea națională a popoarelor conlocuitoare.

Găgăuzii şi bulgarii au conlocuit cu moldovenii în pace şi bună înțelegere pe parcursul a două sute de ani. Însă o dată cu năzuințele Republicii Moldova de a se afirma ca stat independent, precum şi cu tentativele insistente de a ieşi de sub controlul metropolei sovietice, centrul fostului imperiu a manifestat nemulțumire, reacționînd la evenimentele ce aveau loc în republică şi contribuind la crearea unor situații generatoare de probleme şi conflicte interne [8]. Astfel, constatăm că şi poporul găgăuz, şi minoritatea bulgară din Republica Moldova, reprezintă comunități constituite din urmaşii unor migranți şi pot fi definite doar ca minorități etnoculturale, care, aşa cum s-a menționat, nu dispun de un drept la autodeterminare.

Geneza etnică a bulgarilor a avut loc pe teritoriul actual al Bulgariei şi nu poate să se afirme că identitatea lor etnică este inseparabil legată de teritoriul actual al Republicii Moldova. Geneza etniei găgăuze de asemenea nu a avut loc pe pământul pe care îl populează în prezent, identitatea ei fiind conturată anterior apariției pe teritoriul moldovenesc. Probabil societatea polietnică moldovenească într-o perioadă vizibil istorică se va menține în calitate de stat multinațional. Fenomenul multinațional este o actualitate istorică pentru acest teritoriu.

Aşadar, în 1990, forțele proimperiale ale Rusiei au instigat şi au încurajat un conflict, în care a fost antrenată populația găgăuză, plasată preponderent şi relativ compact în localitățile din raioanele de sud ale Republicii Moldova. În teritoriul respectiv s-au creat anumite grupări care au înaintat cerințe privind autonomia teritorială, urmărind scopul de federalizare a republicii, cerințe vădit inacceptabile pentru Republica Moldova [9, 11]. Cu toate acestea reconstrucția instituțională social-politică a dus la distrugerea vechiului sistem sovietic al politicii naționale şi a actualizat căutarea noului, în esență, conținut şi a noii forme a modelelor de soluționare a problemei [10]. Însă alegerea eficace a abordărilor teoretice şi a practicilor politice rămîne încă a fi o problemă de sinestătoare. Analiza specificului spațiului politic al Republicii Moldova ne permite să formulăm o remarcă destul de importantă, după părerea noastră. Esența acesteia constă în aceea că în pofida existenței diferențelor, între regiuni există şi multe similarități, care pot şi care trebuie să devină fundametul dezvoltării politice pozitive în dimensiunile republicii.

Vom analiza în continuare proiectele concurente ale autonomiilor care se discutau în raioanele sudice ale Republicii Moldova la sfîrşitul anilor ’80. Pe parcursul campaniei din primăvară-vară 1989, în care şi-a găsit manifestare mişcarea populară “Gagauz Halcî”, particularitățile tehnologic intuitive ale autonomiei găgăuze dobîndeau forma particularităților şi parametrilor ei virtuali. În discursul mitingo-ziarist a trei raioane din sudul Moldovei se dezbăteau cîteva proiecte diferite de autonomizare. Cu toate acestea, concurau în mod mai mult sau

mai puţin serios trei modele de autonomizare: Găgăuză, Găgăuzo-Bulgară, Bugeacă.

Un interes aparte îl trezeşte ideea propusă de filologul A.Mitcov privind crearea Republicii Autonome Sovietice Socialiste Basarabene în baza raioanelor din sudul Republicii Moldova şi regiunii Odessa, cu populaţia găgăuză şi bulgară ce locuieşte în mod compact în aceste regiuni. Acest proiect amintea într-o oarecare măsură de deja cunoscutul model, discutat în cercurile partinice în anii 1957-1958 în legătură cu scrisoarea docentului de la Universitatea de Stat din Cazani, I.I.Meşeriuc, adresată lui N.S.Hruşciov şi N.A.Bulganin, în care el propunea crearea Republicii Bulgaro-Găgăuze în limitele aceloraşi hotare teritoriale. Principalul iniţiator al creării autonomiei sub forma "autonomiei găgăuze" a devenit mişcarea "Gagauz Halcî" (oraşul Comrat), argumentînd propunerea sa, mai întîi de toate, prin aceea că poporul găgăuz nu are nicăieri în lume unitatea sa naţională [11, 74].

În raionul Ceadîr-Lunga predomina ideea înaintată de mişcarea social-politică găgăuză "Birlic" privind autonomia găgăuzo-bulgară datorită caracterului comun al destinelor, patriei, vecinătăţii şi cooperării multiseculare a găgăuzilor şi bulgarilor. Însă, nivelul consolidării efortutilot adepţilor acestei idei a fost mai mic decît cel din Comrat, adică a adepţilor autonomiei pur găgăuze. Cu această ocazie a fost expus chiar şi un reproş la adresa specialiştilor recunoscuţi în domeniul problemei naţionale bulgare, care nu au participat la elaborarea ideii unei autonomii bulgare sau cel puţin bulgaro-găgăuze. Însă, reprezentanţii populaţiei bulgare din Ceadîr-Lunga şi raionul Taraclia şi-au exprimat preocuparea faţă de faptul că denumirea "RASS Găgăuză" poate să submine drepturile şi libertăţile bulgarilor, mai ales dacă în presupusa autonomie găgăuză limba de stat va fi declarată limba găgăuză.

Ideologii mişcării "Gagauz Halcî", ca răspuns la acest fapt, au garantat că în presupusa autonomie găgăuză limba de stat va fi declarată fie limba rusă, pe care populaţia bulgară o cunoştea mai pe larg şi la un nivel mai fluent decît găgăuzii, fie toate cele patru limbi în mod simultan: rusa, bulgara, găgăuza şi moldoveneaca. Mai mult, preocupările părţii bulgare a populaţiei din sudulRepublicii Moldova privind denumirea autonomiei nu pot fi considerate drept fiind lipsite de motive, dacă luăm în cosideraţie că atitudinea poporului faţă cultura şi limba naţionale în orice stat este predeterminată nu numai de denumire, ci şi de legislaţia în vigoare în acest stat, de nivelul socio-economic al acestuia.

În componenţa Comisiei Prezidiumului Sovietului Suprem al RSSM au fost create trei grupuri de lucru, unul dintre care analiza cele mai convenabile forme de realizare a învăţămîntului autonom, alt grup analiza aspectele istorico-demografice şi social-economice, cel de-al treilea se ocupa de aspectele economiei, autoadministrării şi autofinanţării viitoarei autonomii. Într-un interviu oferit corespondentului ziarului "Învăţămîntul popular" conducătorul celui de-al treilea

grup C.Taşanji, în cadru căruia participau 20 de specialişti de origine găgăuză, moldovenească, bulgară, ucraineană şi rusă, a adus la cunoştinţă trei versiuni ale presupusei autonomii, proiect care avea o denumire de lucru dublă: autonomia Găgăuzo-Bulgară şi Sudică. Prima versiune prevedea păstrarea administraţiei raioanelor, cea de-a doua presupunea crearea unei autonomii pe baza teritoriilor cu populaţie compact de găgăuză, bulgară sau populaţie mixtă din raioanele Vulcăneşti, Taraclia, Ceadîr-Lunga, Basarabeasca şi Comrat. În sfîrşit, cea de-a treia versiune se baza pe ideea creării unei autonomii doar pe teritoriul unde locuiesc în mod exclusiv găgăuzii. Însă pentru reprezentanţii intelectualităţii bulgare, de exemplu, era neconvingătoare cererea reprezentanţilor raionului Comrat de a crea în Bugeac autonomia găgăuză fără a include în componenţa ei populaţia ţinutului. Atenţiona, în particular, faptul că forma "pură" a autonomiei găgăuze va determina atribuirea statutului de limbă de stat limbii găgăuze, deopotrivă cu cea moldovenească, ceea ce în mod inevitabil va duce la subminarea intereselor populaţiei bulgare [12].

La 12 noiembrie 1989 în oraşul Comrat s-a desfăşurat Congresul Extraordinar al poporului găguz, unde a fost prezentat raportul despre rezultatele activităţii Comisiei de învăţămînt a autonomiei poporului găgăuz, convocată pe lîngă Sovietul Suprem al RSSM. Aici au fost analizate cursul şi rezultatele discuţiilor privind forma, existenţa şi conţinutul învăţămîntului autonom.

Ideea examinării aspectelor istorice, etnologice şi lingvistice ca fundament conceptual de creare a autonomiei găgăuzilor au înaintat-o fondatorii activi ai acestei concepţii, S.S.Curoglo şi M.V.Marunevici (Chişinău). "Găgăuzii, menţiona S.S.Curoglo, prin trăsăturile dezvoltării lor etnice şi istorice, sunt un popor de sinestătător de origine turcă. Limba acestuia aparţine grupului oguz sudicovestic al limbilor turce" [13]. Atunci cînd poporul găgăuz vorbeşte despre propria autonomie, explică la rîndul său M.V.Marunevici, se doreşte înţeles următorul lucru: aici nu este nimic naţionalist, ci doar dorinţa de a supravieţui şi de a prieteni la egal cu toate popoarele, cu vecinii în acţiunea noastră comună şi grandioasă" [14].

Reacţia Chişinăului la lucrările Congresului Extraordinar al poporului găgăuz a urmat în mod prompt şi fără nici o îndoială. Deciziile Congresului Extraordinar corespundeau doar Constituţiei contradictorii ale RSSM şi din această cauză nu aveau o forţă juridică. Corespondentul special al revistei "Izvestiia", E.Condratov, a transmis mesajul său din Chişinău despre faptul că, în timp ce deciziile Congresului Extraordinar al poporului găgăuz erau analizate, membrii Prezidiumului Sovietului Suprem al RSSM cu înţelegere şi compătimire vorbeau despre aspiraţiile seculare ale găgăuzilor de a se simţi în sfîrşit drept un popor integru, care are propria sa statalitate. Însă, recunoaşterea împuternicirilor congresului ar fi însemnat încălcarea Legii organice RSSM [15].

Drept răspuns la aceasta reprezentanţii mişcării "Gagauz Halcî" au organizat a doua şedinţă a Congresului Extraordinar al poporului găgăuz, unde a fost creat şi aprobat Comitetul Temporar pentru formarea Republicii Autonome. În pofida slăbiciunii metodico-conceptuale, mişcarea politică a poporului găgăuz, mai degrabă haotică decît organizată în mod concentrat, mai degrabă dezbinată de către contradicţiile interne decît consolidată, şi-a manifestat caracterul şi înfăţişarea sa, precum şi independenţa sa faţă de structurile şi instituţiile statale şi politice, în acel moment cînd viaţa politică şi culturală evolua în direcţia pluralismului, iar cea economică – de la economia planificată la cea de piaţă.

La mitingul din Chişinău, din 22 octombrie 1990, care a strîns mii de oameni a fost anunţată înscrierea în detaşamentele voluntare şi a fost numită ziua începerii campaniei "dreptăţii" faţă de mişcările păolitice de la sudul Republicii Moldova. Elementele societăţii civile se afirmau, cu părere de rău, nu în cabinete, nu în auditorii şi nu destul în minţile acelor persoane care se apropiau la urnele electorale, ci anume pe baricade. A fost nevoie de cîteva zile de o tensiune deosebită ca liderii mişcării găgăuze şi guvernatorii Republicii Moldova să poată să ajungă la un acord privind necesitatea luării unei decizii reciproc avantajoase, a aşa-numitei "varianta zero". În rezultat, partea găgăuză a declarat moratoriu pe alegerile practic realizate şi pe Sovietul Suprem al Republicii Găgăuze nerecunoscute, iar sesiunea Sovietului Suprem al RSSM a declarat moratoriu pe refuzul găgăuzilor de a crea autonomie.

Mişcările social-politice nu şi-au limitat activitatea doar la cerinţe etnoculturale, ci urmau exemplul elitelor politice ale fostelor republici ale URSS, începînd să înainteze din numele "tuturor popoarelor" nişte cerinţe politice destul de dure, legate în mod nemijlocit de renaşeterea etnicităţii prin extremism şi separatism politic [16; 22; 23]. Drept urmare, dupa declararea suveranităţii Republicii Moldova la 23 iunie 1990, la 19 august 1990, liderii mişcării găgăuze (aceeaşi lideri care au fost la putere pînă la destrămarea URSS) au declarat suveranitatea Republicii Sovietice Socialiste Găgăuze cu capitala în oraşul Comrat.

Următoarea etapă în desfăşurarea conflictului ţine, pe de o parte, de formularea chestiunii planului teritorial-statutal şi, pe de altă parte (din partea structurilor statale), trecerea la aplicarea unor măsurilor de constrîngere pentru neutralizarea mişcărilor apărute. Contînd pe forţă ca sursă importantă de soluţionare a problemelor apărute, şi reeşind din propria concepţie destul de unilaterală şi îngustă despre securitatea şi integritatea teritorială, ambele părţi deschid accesul pentru elementele extremiste în rîndurile lor, păşesc peste "tabuul" moral care nu permite atentatul la viaţa umană. Un rol activ în dezlănţuirea psihozei de masă îl joacă sursele de informare în masă care răspîndesc şi consolidează în conştiinţa publică stereotipurile de confruntare, provocînd dispoziţii agresive. De regulă, "războiul psihologic" al ambelor părţi anticipă faza unei confruntări frontale deshise însoţită de utilizarea pe larg a resurselor violenţei armate. Centrul

desfiinţează toate organele locale de conducere (nu rareori şi cele care existau pînă la criză), introduce regimul de control direct şi trimite în regiune (autonomie) trupe armate. Iluzia faptului că printr-o lovitură este mai uşor de soluţionat un şir de probleme, decît de a le rezolva în mod treptat şi perseverent, destul de des devine o capcană chiar şi pentru politicienii iscusiţi şi cu multă experienţă.

Astfel, în republica prelua putere şi dimensiune mişcarea separatistă, care folosea "tactica paşilor mărunţi". În decursul perioadei date elitele locale au desfăşurat acţiuni anticonstituţionale nesemnificative, însă cu o anumită periodicitate şi perseverenţă. În Comrat se derulau Congresele Extraordinare ale poporului găgăuz. Reformatorii moldoveni, cu părere de rău, n-au luat în consideraţie dispoziţiile politice, sociale şi psihologice ale tuturor segmentelor populaţiei şi, în primul rînd, ale populaţiei Găgăuziei. Însă, este este evident faptul că dispoziţia transnistrenilor şi găgăuzilor se forma în mare măsură sub influenţa elitelor din Rusia. Acestea nu putea să-şi permită pierderea influenţei în Republica Moldova, intenţionînd să-şi continuie exercitarea controlului în regiune [17].

Structurile politice ale RSSM nu erau pregătite pentru o reacţie eficace la acţiunile separatiştilor. Autorităţile de la Chişinău au înaintat ideea creării unei autonomii naţional-culturale în Găgăuzia pe parcursul reformei administrativ-teritoriale (de creat unor regiuni administrative mai mari în aşezările teritoriale compacte ale minorităţilor etnice), precum şi a unor zone economice libere în aceste regiuni ale ţării. Conducătorii regiunii găgăuze n-au considerat aceste oferte drept avantajoase şi au insistat asupra ideii unei autonomii politice şi a unei construcţii federale a RSSM.

La 25 octombrie 1990 la Sesiunea Extraordinară a Sovietului Suprem al RSSM, pentru a neutraliza activitatea liderilor regiunilor separatiste, au fost anulate mandatele de deputat ale liderilor găgăuzi S.Topal, M.Chendighelean, a liderului transnistrean I.N.Smirnov şi a activiştilor „Interdvijenie" A.M.Bolşacov, V.N.Iacovlev, A.C.Belitcenco, A.M.Safonov. Prin Hotărîrea Sovietului Suprem nr.325-XII din 26 octombrie 1990 s-a decretat starea excepţională şi au fost introduse forme speciale de administrare. În consecinţă, forţele separatiste au opus rezistenţă, fapt ce a condus la apariţia unei situaţii tensionate în raioanele de sud ale republicii. Pentru a face presiuni asupra separatiştilor, autorităţile oficiale de la Chişinău au întreprins un marş al voluntarilor în apropierea imediată a zonei. Parlamentul a adoptat decizia de a introduce starea de urgenţă în zonă şi de creat o formă "specială" de adminstrare a raioanelor Vulcăneşti, Ceadîr-Lunga, Comrat şi a trei sate din raionul Basarabeasca. A fost stopată de asemenea activitatea Sovietelor, au fost interzise demonstraţiile, manifestările, adunările şi grevele.

În luna mai a anului 1991 agrarienii, participanţii mişcării "Unitatea-Edinstvo" şi alţi deputaţi l-au destituit din funcţie pe iniţiatorul „voluntariatului" prim-

ministrul M.Druc şi totodată şansele de obţinere a acordului civil în Republica Moldova au crescut. Însă în luna august situaţia s-a schimbat.

La 27 august 1991 Republica Moldova, asemeni Rusiei, Ucrainei şi altor subiecte ale URSS, şi-a declarat independenţa. Autorităţile de la Chişinău au încercat de a regla relaţiile cu opoziţia şi liderii elitelor separatiste. Însă arestul activiştilor din mişcările separatiste nu a prevenit "autodeclararea" republicilor separatiste. În Tiraspol şi în Comrat s-au desfăşurat mitinguri întru susţinerea arestaţilor. Acţiunile violente ale autorităţilor au contribuit la derularea paşilor de mai departe a elitelor separatiste pe calea autodeterminării [18; 19; 20].

Odată cu adoptarea Constituţiei în anul 1994, a Legii "Privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri)", în anul 1994, a Legii "Cu privire la drepturile persoanelor ce aparţin minorităţilor naţionale şi la statutul juridic al organizaţiilor lor", în anul 2001, cu aprobarea Concepţiei politicii naţionale de stat în anul 2003, tendinţele etnocratice se pare că s-au redus semnificativ. Aceasta ne vorbeşte despre toleranţă şi respect faţă de limbile, culturile, confesiile şi credinţele tuturor comunităţilor etnice care locuiesc pe teritoriul Republicii Moldova, ceea ce reprezintă o condiţie importantă a suveranităţii politice şi a păcii civile în ţara noastră.

În perspectiva dezvoltării Republicii Moldova este important a considera binevenite toate căile de obţinere a stabilităţii atît în evoluţia identităţii etniilor, cît şi în afirmarea unităţii comunităţii moldoveneşti multinaţionale. Astfel de căi trebuie să fie: asigurarea unei apărări constituţionale stricte a drepturilor fiecărui grup etnic în dezvoltarea liberă a limbii naţionale; crearea unor posibilităţi şi condiţii reale pentru dezvoltarea culturii tuturor grupurilor etnice care există în ţară; realizarea de către stat a unei politici orientate spre egalitatea în drepturi şi dezvoltarea reciprocă a culturilor naţionale ale tuturor etniilor care locuiesc pe teritoriul său.

Astfel, în opinia noastră, cauzele conflictelor politice din sudul Republicii Moldova sunt:

1. Reconstrucţia instituţională social-politică a determinat destrămarea politicii naţionale a vechiului sistem sovietic şi a actualizat căutarea unui nou, în esenţă, conţinut, unor noi modele de soluţionare a problemei; acesta este rezultatul destrămării statalităţii sovietice, deşi în mod cronologic el a apărut şi s-a format încă în vara anului 1989 cînd în Republica Moldova (pe atunci RSSM) a apărut mişcarea pentru ieşirea din Uniunea Sovietică. Declaraţia suveranităţii RSSM a fost adoptată la 23 iunie 1990, iar la 19 august 1990 autorităţile Găgăuziei (aceiaşi lideri care au fost la putere pînă la destrămarea URSS) au declarat suveranitatea Republicii Sovietice Socialiste Găgăuzia, cu capitala oraşul Comrat, iar la 2 septembrie în Tiraspol a fost declarată "Republica Sovietică Socialistă Moldovenească Transnistria";

2. Importanța strategică a Republicii Moldova pentru marele puteri, cărora le era avantajos conflictul din regiunea dată pentru menținerea şi stabilirea propriei influențe în regiune;

3. Politica extremistă, greşită promovată de către Frontul Popular, care a dus la aceea că liderii Comratului au reuşit să convingă populația din regiune despre dorința populației moldoveneşti de a se uni cu România;

4. Lipsa unor persoane suficient competente la guvernare în Chişinău, fapt ce a condus la un şir de măsuri greşite care şi au agravat contradicțiile ce au izbucnit în societatea moldovenească la sfîrşitul anilor ’80 – începutul anilor ’90.

Conflictul a creat o barieră psihologică evidentă în calea unei înțelegeri reciproce şi interacțiunile sociale din sistemul politic instabil, pe lîngă fluctuațiile interne intensive, se disting printr-un nivel înalt de conflictogenitate. Oricare din contradicțiile specifice în mod obiectiv acestui sistem, poate să se transforme în conflict. Din această cauză principala condiție de soluționare a conflictelor pe teritoriul Republicii Moldova este stabilizarea întregului sistem de relații socio-economice şi politice.

În concluzie, dorim să remarcăm faptul că Republica Moldova a păşit în secolul XXI conştientizînd imposibilitatea de a se debarasa de conflicte, ceea ce stimulează autoritățile centrale de a-şi construi politica în baza priorității intereselor naționale şi crearea resurselor corespunzătoare. Însă, factorul militarizării, după cum ne demonstrează istoria, nu aduce nimic pozitiv în existența umană, ci dimpotriva contribuie la epuizarea potențialului său intelectual. De aceea, concepția superiorității militare în conflicte, în mod obiectiv, nu poate să devină simbolul prosperității, deoarece în potențial poartă dezintegrarea Republicii Moldova.

Bibliografie:

1. Мошняга В., Илащук Д., Спиней Ф., Завтур А. Конфликт в Молдове: опыт этнополитологического анализа. – Кишинев: Молд. ГУ, 1992.
2. Верт Н. История советского государства 1900-1991. - Москва, 1994.
3. Мукомель В., Паин Э., Попов А. Союз распался – межнациональные конфликты остались. // «Независимая газета», 1992, 10 января.
4. Dezvoltarea regională: Republica Moldova vis-à-vis de Uniunea Europeană, extras 16 aprilie 2007, www.ipp.md/public/biblioteca/57/ro/St~Roscovan~fin.doc
5. Джонсон Д.М. О программе разрешения межнациональных конфликтов. // Кентавр, март-апрель 1992.
6. Зиду Д. Размышления у парадного подъезда. // «Независимая Молдова», 1993, 6 февраля.
7. Губогло М.Н. Этнополитическое взросление: полувековой опыт гагаузов. Доклад на международной конференции «10 лет АТО Гагаузии,

как формы самоопределения гагаузского народа, и единство народа Республики Молдова», 22 декабря 2004. // «Вести Гагаузии», 2005, 28 января.
8. Hotărîre a Parlamentului Republicii Moldova Nr.245 din 7 iunie 2001 Cu privire la raportul Centrului pentru Drepturile Omului privind respectarea drepturilor omului în Republica Moldova în anul 2000 şi la informaţia Comisiei pentru drepturile omului şi minorităţile naţionale a Parlamentului. // Monitorul Oficial Nr.68 din 29 iunie 2001, art.512.
9. Osoianu I. Federalizare sau regionalizare? Experienţa europeană, perspectivele Republicii Moldova. – IPP: Chişinău, 2003.
10. Перепелица Г. Конфлікти в посткомуністичній Эвропі. – Киев, 2003.
11. Андрущак В. «Защитники» Конституции. // Конституционное развитие Республики Молдова на современном этапе / Под ред. Г.Костаки. – Кишинев, 2004.
12. Кендигелян М. 23 декабря – 10 лет со дня образования АТО Гагаузии. // «Знамя», 2004, 17 декабря.
13. Южная автономия: экономические аспекты. // "Народное Образование», 1989, 1 ноября.
14. Съезд гагаузского народа. // «Ленинское слово», 1989, 21 ноября.
15. Кондратов Э. Гагаузский вопрос. // «Известия», 1989, 14 ноября.
16. Кирка С.И. „Гагаузская автономия: эйфория и реальность” // «Факел», 1990, 13 января.
17. Пашалы П.М. Формирование национально-территориальной автономии гагаузского народа. // Этническая мобилизация и межэтническая интеграция / Сост. и отв. редактор М.Н.Губогло. – Москва, 1999.
18. Solomon C. Aspecte ale vieţii politice în Republica Moldova (1989-2002). – Chişinău, USM, 2002.
19. Бабилунга Н. Этнополитическая ситуация в Молдавии в конце 80-х годов и её изменения. // Феномен Приднестровья. – Тирасполь: РИО ПГУ, 2000.
20. Nedelciuc V. Republica Moldova. – Chişinău: Universitas, 1992.
21. Чавдарова М. Малцинствата – право на майчин език (международни аспекти). – София: ИМОСИ, 1991.
22. Пасечник А. Чрезвычайное положение. // «Правда», 1990, 27 октября.
23. Митков Е. Буджакская или Бессарабская? // «Знамя», 1989, 25 апреля.
24. Аргументы антиунионистов от незнания румынской действительности. // «Республика», 1994, февраль.

Prezentat la redactie
la 10 decembrie 2009

Recenzent – **Tatiana TURCO**, doctor în ştiinţe politice, conferentiar

COMPARTIMENTUL
<u>*RELAȚII INTERNAȚIONALE*</u>

THE REPUBLIC OF MOLDOVA BETWEEN THE STATUS OF NEUTRALITY AND NATO MEMBERSHIP

Svetlana CEBOTARI
Republic of Moldova, Chisinau, Moldova State University, Faculty of International Relations, Political and Administrative Sciences, Department of International Relations
PhD in political science, lecturer

One of the controversial issues existing in the foreign policy of the Republic of Moldova is that of the status of permanent neutrality of the state. Despite the new vector of Moldova, aimed at European integration processes in the area, Euro-Atlantic integration problem is virtually missing in the local political discourse. This article reveals some intractable problems referring to the status of Republic of Moldova permanent neutrality.

Una dintre controversatele probleme ale politicii externe a Republicii Moldova este statutul neutralității permanente a statului. În pofida noului vector al politicii externe al Republicii Moldova, vector ce vizează integrarea europeană, problema integrării euro-atlantice lipseşte din discursul politic local. Articolul respective menționează unele probleme referitor la statutul de neutralitate permanent a țării. Autoarea analizează evoluția relațiilor Republicii Moldova cu NATO, atitudinea populației față de o eventual aderare la acestă structură euro-atlantică;conceptul de neutralitate promovat de către stat.

One of the controversial issues existing in the foreign policy of the Republic of Moldova is that of the status of permanent neutrality of the state. Despite the new vector of Moldova, aimed at European integration processes in the area, Euro-Atlantic integration problem is virtually missing in the local political discourse. Thus, the basic document "The Concept of Foreign Policy of Moldova (the main directions of activity) of February 8, 1995, No.368-XIII states that one of the fundamental principles of foreign policy, highlighted in particular, is the one of permanent neutrality whereby the Republic of Moldova undertakes not to take part in military conflicts, in political military or economic alliances aimed at war preparations, not to allow the use of its territory for the location of foreign bases and not to possess, produce or test nuclear weapons [2; 11; 12].

The notion of neutrality involves the international status of a state whereby a state is protected from invasion if a commitment is made to stay out of any conflict.

1. Or, neutrality can also imply the unbiased position taken by third countries in relations with other belligerant states or the states recognized as belligerant, i.e. the position that brings about rights and obligations in relations among states [7, 188; 6, 34; 1, 6].

Once the Independence proclaimed, the political leadership from Chisinau has made efforts to sustain the principle of neutrality as being the basic one in relationships with the world powers and international organs. The nonparticipation of the Republic of Moldova at the politico-military activities of the Commonwealth of Independent States in defense and collective security domain on the ground of neutrality is justified by the Article 14 of the country's Constitution from 1994, by which the Republic of Moldova proclaims its permanent neutrality and does not allow the deployment of military troops of some states on its territory. On the assumption of the geopolitical location of the country, at the intersection of the great European powers, the Republic of Moldova considers that the implementation of a permanent neutrality policy would most efficiently secure the country's national interests would contribute in the most realistic way to the consolidation of peace and stability on its territory.

The given declaration appears as a necessity in the process of assuring an internal stability and the end of the internal conflict, the Transnistrian one. On the other hand, having declared its neutrality, the Republic of Moldova committed itself to correspond to the requests submitted to states with such a status. Also as a legal basis which defines both directions of activity abroad and internal measures made to promote the policy of neutrality serves the Conception of the Republic of Moldova national security from May 5, 1995 whereby the state "proclaims its policy of permanent neutrality, does not consider any state as its enemy and does not allow the use of its territory for aggressive actions against another state and is against the deployment of foreign troops on its territory", as well as the military Doctrine adopted on June 6, 1995. According to the Doctrine, the main goal of the military policy of the Republic of Moldova is assuring the military security of the people and the state, the prevention of wars and armed conflicts by means of International Law. To achieve this goal, the Republic of Moldova will apply a system of measures:

globally – will take part in the activity of international community to prevent wars and armed conflicts and settle peacefully disputed issues. In this context will take part in making the conditions which, in case of an external military threat, will secure the rights of the Republic to benefit assistance from international organizations; will actively participate in building a unique international collective security system;

regionally – the Republic of Moldova will establish friendly bilateral and multilateral relations with the states from the regions that will assure a high le-

vel mutual trust, openness in military affairs, as well as mutual assistance in case of jeopardizing the collective security;

nationally – will create a military potential sufficient to provide the military of the state.

Carrying out its military-political course, according to the Doctrine, the Republic of Moldova does not accept war (with the exception of defense) as a means of achieving political goals, but it promotes a foreign policy of peace, assuring its military security without prejudice to the security of other states. The Republic of Moldova also does not allow the use of its territory for aggressive actions against other states and for the deployment of foreign troops (with the exception of the cases stipulated by international agreements with regard to the deployment of peacekeeping forces quota).

2. The security policy of the Republic of Moldova, as an organic part of its state policy is of unquestionable importance and is strongly connected with the essential option of social modernization and European integration. It reflects the process of assuring the stability of the society and the state, the citizens' life conditions, defending the rights and liberties of every member of society, creating the premises for state development. This involves ensuring the defense of the basic values, material, intellectual and moral resources as well as the constitutional system, state sovereignty, independence and territorial integrity against internal or external threat. On May 5, 1995 the Moldovan Parliament adopted the conception of national security of the Republic of Moldova on the basis of which on October 31, 1995 the state security Law was adopted which later served as a basis for the elaboration of the state security policy. Thus, the notion of national security implies the protection of the people, society and state, of the rights and interests established by the Constitution and other laws of the Republic against internal and external threats [1, 6; 3; 4; 5].

The possible threats to the national security of the country stated in the Document are the following: direct aggression and territorial claims of other states; local or regional conflicts directly across the borders of the Republic of Moldova; uncontrolled arms transportation, as well as nuclear, bacteriological and chemical weapons components, on the territory of the Republic of Moldova and across its borders; actions aimed to change through violence the constitutional system, undermine or liquidate the sovereignty, independence and territorial integrity of the Republic; actions aimed at undermining or liquidating the economic, technical, scientific and defense potential of the country, as well as creating situations of environmental hazard; actions aimed at straining the social situation and causing social conflicts; terrorism, organized crime, drug trafficking, illegal immigration; actions aimed at violating the constitutional rights and liberties of the citizens.

Although the introduction part of the law states that the Republic of Moldova does not consider any state as an enemy, according to those mentioned above, it can be said that the authors of the conception regard as the main threats to

national security some violent actions aimed against the state, its patriotism and the individual. Although the majority of the intellectuals who constitute the main reformist and democratic forces in Moldova do understand that the security of the Republic of Moldova cannot be ensured without taking into account the interests of the neighbour states that have joined NATO and European Union, the molding of a single, integral and adequate perception of national security in our country is a complicated and complex task.

If we were to take an objective look, we could affirm with certainty that the documents which aim the problem of the Republic of Moldova neutrality, adopted in the mid '90s, do not correspond to reality any more and need an adaptation to new imperatives of the time. In the period when these documents where adopted, neutrality seemed inevitable, solvable for at least two reasons:

The first – the new had no military practice and history, and the permanent neutrality became a substitute for military forces, a cheap form and a convenient way of defending the sovereignty and indepence of the Republic of Moldova. The status of permanent neutrality could be seen as a strategy between two big powers, as well as a response to the pressures made by the Russian Federation which sought to require Moldova to become a member of different military structures.

The second – the proclamation of neutrality limited to the presence of Russian forces on the left bank of the river Nistru. Neutrality served as an argument for withdrawing the military forces and defense technology from the eastern part of the country.

Today Moldova faces a multitude of problems - internal fragility, socio-economic insecurity, separatism, organized crimes, conventional weapons proliferation, a not very pleasant image until now connected with the Transnistrian conflict and problems of unconditional security (from corruption to human and arms traffic). Like other newly independent states Moldova has to make a series of difficult decisions. In relation to North Atlantic Treaty Organization (NATO), Moldova hasn't closed its borders, but promotes a policy of transparency. In the context of the collaboration with North Atlantic Treaty Organization, our country attaches a special importance to the activities within the program "Partnership for Peace", in terms of strengthening national, regional and international security. Thus, the first contacts with NATO were established after the Republic of Moldova Declaration of Independence on August 27, 1991. In the first meeting of the North Atlantic Cooperation Council (NACC) on December 22, 1992 in Bruxelles, our country has become member of NACC. Joining the "Partnership for Peace" program on March 16, 1994, our country, being the 12th country to join the Program as a partner, has demonstrated its commitment in NATO struggle for peace and security in Europe. Relations have developed gradually, being marked by a spirit of practical cooperation, trust and further development, Moldova participating in a series of military activities: within the military prog-

ram "International Military Education and Training" (IMET) in 1993, as well as in a series of projects elaborated in collaboration with such states as Romania, Ukraine, the Republic of Belarus [5, 65-81]. The current international situation requires from the Republic of Moldova an active behavior, responsive to the events that take place on the political arena. Such a behavior is conditioned by the national interests of the country. NATO enlargement will have an important impact on the security problems of Moldova. Chisinau's attitude towards NATO enlargement has been favourable on the assumption of the fact that this contributes to the spread of stability area in Europe, a fact which corresponds to the interests of Moldova.

During the first governance of the communists' party (April 2001-April 2005), some of its representatives expressed reserved opinions with regard to NATO approach on Moldova's borders. Along with NATO's image as an enemy, cultivated by the Soviet Union, it is possible that the domination of the Republic's information sector by the Russian mass-media, which vehemently opposes to NATO enlargement, could have had some effects on public opinion regarding the attitude towards NATO. In this respect it is important to promote Moldova's own vision on European security, taking into account the Republic's security interests and not of other states.

Currently, NATO seeks to support and promote democracy, to contribute to prosperity and progress, to strengthen partnership relations among all the democratic states in the Euro-Atlantic zone in order to enhance their security. The security idea of NATO members is no longer connected with that of military threat towards a member state, but is more inclusive, extending outside of member states and resulting largely from the perception of nonconventional threats to security: Weapons of Mass Destruction (WMD) proliferation, arms and drugs trafficking, regional conflicts with an ethnic, religious or social background, flows of refugees, human rights violation, the failure of reforms, environmental problems, or even state dismemberment on the periphery of NATO. It is being considered that if we admit a sustainable democratic development, the respect for human rights, good relationships with all European states, an eventual European integration corresponds to Moldova's interests, then NATO enlargement might be a beneficial process for the future of Moldova. In this regard, some analysts believe that the formulation of Moldova's security interests should take into account the positive effects of NATO and European Union enlargement:

1. The internal political stabilization and the extension of the democratic zone in Europe. The prospects for NATO and European Union accession is a factor that encourages positive transformations in the candidate states, while the criteria for membership are rather political than military:

a) a functional democratic political system (including free and fair elections, the respect for individual liberty and the supremacy of law) and a market economy;

b) civilian control of the military;

c) the treatment of minorities under the principles of OSCE;

d) resolving the disputes with neighbour states and the obligation to solve international disputes peacefully;

e) military contribution and the desire to achieve interoperability with other NATO members.

2. European states, incorporated in European structures are more stable and credible dialogue partners (for Moldova) than non-integrated states. Generally, Moldova is interested in the eastward expansion of the "big vs. small states" behaviour model, a model specific for the Western Europe.

3. The model of cooperative security promoted by NATO contributes not only to the stabilization of member states, but also to the "export" of security and values beyond its borders, which is true for the European Union as well;

4. NATO will also enlarge as an instrument of preventing, managing and overcoming the crisis in Europe, having available a sufficient spectrum of political, financial and military mechanisms to contribute to the overcoming of internal crisis from the states among which there is the Republic of Moldova;

5. NATO and the initiatives or affiliated institutions are important elements that facilitate the process of European integration and implement the models of cooperative international behaviour [10; 8, 85-88].

6. The breaking events in the current context of the international system, when interstate relations develop both in form and content, demonstrate that their development gain an increasing development. Therefore, the signing of the Individual Partnership Action Plan (IPAP) Republic of Moldova - NATO on July 6, 2006 constitutes the best way of joining the international efforts in creating a common security system in the Euro-Atlantic zone and consolidating security in the world. Of course the neighbourhood status of the Republic of Moldova, a country that faces real problems like aggressive and intransigent separatism, organized crime, human trafficking, corruption, smuggling, presents a threat to the essence of Western democracies. The elaboration of the Individual Partnership Action Plan and its implementation in parallel with the accomplishment of the European Union – Moldova Action Plan shows us that international organs support our county during process of democratization and solving internal problems which it faces. At the same time, the signing of such a document as IPAP Republic of Moldova – NATO, does not yet imply the accession of our country to a military / political bloc, but according to some, such a possibility should not be excluded. This fact remains centre of attention for the country's future, civil society and especially political elite which must draw the European policy of the Republic of Moldova. Hence, there is the belief that from the perspective of Moldova's accession to the European Union, NATO integration will facilitate EU integration, especially in the domain of democracy and security sector reforms. Politically speaking, no post-communist state from central Europe has joined the Union without going through the process of NATO accession [12; 13].

According to us, theoretically speaking, the Union accession does not automatically mean the necessity for NATO accession. In the European Union there are some neutral states like Ireland, Austria, Sweden, Switzerland. The dilemma "keeping the neutrality or NATO accession" is also being observed within civil society. Thus, according to the results of the Public Opinion Barometer from October-November 2006, 24.6% of the respondents believe that NATO is the best option for ensuring the country's security, whereas 29.4% opt for keeping the neutrality status [9]. The same diversity of views is observed in the results obtained by the author while questioning young people from different faculties of the State University of Moldova. When asked: "In terms of the new geopolitical arrangement which would be the best solution for ensuring the country's security?" 40.8% were in favour of the Republic of Moldova to join NATO, while 51.6% for keeping the neutrality. In the opinion of some political analysts, the logic that neutrality is the solution to obtain the withdrawal of Russian military troops from the territory of the Republic of Moldova is invalid, because Russia hasn't withdrawn its troops in 15 years of neutrality, but the arguments against Moldova's accession to NATO are insufficient.

If we are to examine the problem of neutrality of the Republic of Moldova in terms of NATO – Russian Federation relations, then, despite the proclaimed partnership between Russia – the West and Russia – NATO to the East, as well as the possibility of the South-Eastern Europe to join NATO, make Russia maintain its influence in the Transnistrian zone of the Republic of Moldova. Therefore, we believe that the Republic of Moldova, based on its geopolitical location, situated at the crossroads of the great European powers interests, must pursue its policy of permanent neutrality which will most efficiently secure its national interests will contribute in the most real way to the consolidation of security in the region. The status of permanent neutrality does not aim to promote national interests by keeping away from big powers and treaties, but on the contrary, contributes to the national and regional security by creating some ties, adjusting political and economic interests for the prosperity of the people. This policy corresponds to the compartment of responsibility and international solidarity which is obviously made in the new Europe.

References:

1. The Constitution of the Republic of Moldova. - Chisinau: „Moldpres", 1997.
2. The Conception of Foreign Policy of the Republic of Moldova (main directions of activity), Nr.368-XVI, February 8, 1995. // Official Gazette of the Republic of Moldova, 1995, March, Nr.4
3. The Conception of National Security of the Republic of Moldova. // Official Gazette of the Republic of Moldova, Nr.35, June 29, 1995.

4. The International Treaties that the Republic of Moldova is a part of (1990-2000), V.26. - Chisinau: Moldpres, 2001.
5. Doras V., Manolache S., Teosa V. Relations of cooperation of the National Army of the Republic of Moldova with the Armies of other States. // Foreign Policy of the Republic of Moldova: security and regional cooperation aspects. Materials of the Scientific Symposium International (Chisinau, December 16-17, 1997). - Chisinau: „Perspectiva", 1997.
6. Simickin G.Iu. (ed.) Political Encyclopedia. – Moscow, T.II, 2000.
7. Tamas S. Political Dictionary: The Institutions of Democracy and Citizenship. - Bucuresti: Ed. Academiei Romane, 1993.
8. The Republic of Moldova and European Integration. Stability Pact Cooperation. / The Institute of Public Policies. - Chisinau: „Tipografia Centrala", 2003.
9. Proporscic S. Neutrality – A Barrier To European Integration. // “Flux”, 2006, December 6.
10. http://mfa.md/Ro/P01icyKeyElements/PoIiticaExtTextBaya.html;
11. http://mfa.md/Ro/PolicyKeyElements/PoliticaExtConceptia http://mfa.md/Po/Politicabilaterale/relatiiRM-EuropaAN.htm
12. http://politico.moldova.Org/comentarii/Pv.o/151/
13. http://politico.moldova .org/stiri/ro/10058/

Prezentat la redactie
la 12 decembrie 2010

Recenzent – **Constantin ESANU**, doctor habilitat in stiinte istorice, profesor

DISCIPLINE OF IR IN RUSSIA AND THE QUEST OF ACADEMIC RESPONSIBILITY

Dmitry KATSY
Russia, Saint-Petersburg university, faculty of International relations, department of international relations
PhD in political science, associate professor

The paper begins with a question of academic responsibility and starts from summarizing the number of points expressed by the four distinguished British academics about how the discipline of International Relations (IR) can be implemented in practice. The paper than examines the core assumptions of several Russian academics on the same topic, which helps to explain why and for what reasons the 'Russian dimension' of IR has already emerged as a certain reality and a rather specific school of thought, which, however, will have to prove its abilities to integrate into the wider space of 'international' society in the years ahead.

Introduction

Before deciding to write about how I understand responsible scholarship and presenting my modest understandings to my colleagues I had to ask myself some questions for which I might have some answers. The first question was - what kind of 'responsibility' do we mean? To whom are we supposed to be responsible for our thoughts and who is going to tell us *what exactly* we should do to teach young people? Is it possible to explain what we should tell the youth and what we should not? Should we skilfully and purposefully restrict their thirst for knowledge in order to avoid potentially undesirable consequences of their [relatively independent and sometimes unpredictable] activities or should we try to tell them just what, we think, we know well enough to be understood by others? Who might help *us* to answer these questions? And who may not have a wish to listen to any possible answers? Why pay attention to all this stuff and should we do it at all? Maybe we would do better to live our own lives and not bother others with questions to which we do not have clear answers because we need not to have them at the moment? Maybe the truth is that we have answers which we do not want others to know and maybe we have no answers to these questions because they are rhetorical?

Indeed, rhetoric is often neither actually sincere nor very useful as it presents language used to persuade or influence people, especially by politicians. In common we all believe that 'positive' actions for us are 'better' than any rhetoric that creates specific reality to produce certain social effects in which we may not be interested. We could also agree that rhetorical claims normally sug-

gest to us courses of actions that can not be 'common' in principle as, in 'our' social reality, we have different interests and have to go to different places to talk to different people about our ways of doing different things. So why try to save the world spending our time in a classroom several days a week? My view is that we should do it in the name of at least two things, namely University mission and our profession. Hopefully, these two could be committed to the third one. It might depend on my own skills, knowledge and abilities to make what, I think, I know understandable to students. Some day some of them may be engaged by new commitments and contribute to other things, namely civil society and statecraft.

Not quite back to the future

More than a decade ago, W.Wallace wrote an essay [16, 347] that sparked a noticeable discussion in "Review of International Studies". Though the discussion implied a 'British dimension' of International Relations I would not say it was ethnocentric. I would mention it here to clarify how things can proceed in the fields of International Relations studies beyond the pale of the Anglo-American world. I called that particular discussion 'noticeable' despite the fact that its content seems to be known in the western part of the world much better than in my country where I have not seen any published or electronic references to that 'old matter' so far. Maybe I just did not find them. Maybe it was not an issue of great importance for my Russian colleagues at that time, when everybody certainly had other things to do. I just wanted to specify that the discussion had a *universal* nature. What W.Wallace, K.Booth [2, 371], S.Smith [12, 507] and M.Nicholson [7, 183] tried to explain to their audiences then, matters for our audiences now to a great extent. Characteristically, three of the four discussants expressed their motivated disagreements with Wallace who formally started the discussion. None the less characteristically, the general content of the discussion as a whole presented a reader with a spectrum of bright and germinative ideas about how the discipline itself can be 'disciplined' and implemented in practice.

Our truth & our power

What do I have to keep in mind from that discussion which, in my understanding, was unnoticed in my country? That Wallace and his followers still may want others to speak truth to power in the hope that it may want to listen? It might do so. Otherwise there would be no need for Wallace to write about it at all. Empirically, I know some people who still seem to be ready to accept this kind of wisdom as well. I still take it seriously, without irony or scepticism when I hear or read opinions of those who believe that it is necessary to be 'competent' and tell their boss the truth, as they understand it.

This kind of behavioural pattern certainly has its ethical as well as rational grounds, for "if each supervisor exaggerates unit achievements or capabilities even a little, the combined error of the message will be enormous by the time it reaches the boss… Because those at all levels bent the truth or told the boss what he wanted to hear, great harm was done to the nation" [6, 35]. I respect the point. After all, we all believe in what we believe in. So at least one of us can prove something to be actually 'right' for others [or the other way round] at a certain moment of time.

There is, of course, the blind side in this position because the amount of influence that academics can have on policy can be easily exaggerated. Wallace himself noted the possible risks of an indefinitely 'high' degree of engagement, co-option, personal attack and 'ruined careers', which I see as the price one has to pay for his own sincere [or sinful] choice - there is no justice in the social world, but what people make. Someone has to speak his truth to his power though it is much more likely that "any academic that does not share the view of the world of the policy-maker will have a very hard time trying to be heard" [12, 512].

What should we do before we speak?

K.Booth at that time had a different opinion on what the discipline of IR was about. Having no illusions about speaking truth to power, he stressed engagement with concrete international problems as a crucial aspect of academic work. As he pointed out, the problem of academic engagement in the world of practical decision-making did not come from academics, but from the political / administrative class, who themselves fear contamination from those who sometimes question their assumptions [2, 372]. In fact, he has shown that any practical results of academic work may not be even needed to those who are in power [2, 372]. Notably, he made no claims that the 'British dimension' provided any universal conditions for the discipline of IR. Instead, Scandinavia, Canada, Australia, United States and 'parts of the developing world' were mentioned as areas where contacts between academics and policy-makers were more common and positive [2, 373]. Maybe he would not list all the same countries today, but his point still seems to be perfectly correct — differences in relationships between academics and policy-makers must lie in the political culture in which they operate.

Advocating against ethnocentric perspectives in IR, Booth noticed that replacing a 'US-centric perspective' with a 'Eurocentric perspective' could, in fact, narrow the discipline since there were some areas [Cold War historiography and the future of nuclear weapons] where the US academic debate was rather better [2, 373]. Another noticeable point was made on the problem of unconstrained Western consumerist culture and its impact on the environment. I still have no-

thing to disagree with his conclusion that the "global environment will have to suffer much more before the global economy will really take seriously the need to treat it better". Naturally, my 'agreement' is based not just on what Booth and Smith published twelve years ago [3, 344] but on other evidences available as well. The point, I still believe, is that in the fields of IR we have many problems that need to be studied over decades before the issue may have a chance to be politically resolved.

There is nothing new in this, indeed, so Booth then agreed that he was an 'idealist' [to a degree], as he believed that "different attitudes and policies - a culture of discontentment - might turn things around" [2, 374]. Again, I still have nothing with which to disagree; the point of being an 'idealist to a degree' is a necessary condition for our profession. Where do we get funds for our research projects [and what payoffs may result] is, actually a matter for other discussion, that will bring any excessively idealistic understandings down anyway. Thus, my answer to the subtitle of this paragraph is trivial. We need to do what we did before - carefully study our subjects, and speak about those results of our studies that can be proved and tested. In my view, it is unlikely this will lead us to the victory of positivism since there is no lifetime guaranty against possible mistakes and political interpretations. Being an 'idealist to a degree', I am not at all sure that people need no illusions. I am just sure that the discipline of IR can not be based on them.

Narrow minds* vs. *responsibility

S.Smith, whom I mentioned before, also added his voice to that discussion. His central claim was that using a restricted notion of politics [like Wallace did in his essay] would mean referring to the activities of elected politicians and policy-makers. Thus, "the massive area of political activity that was not focused on the electoral and policy-making processes could be ignored as well as the host of 'political' activities that did not accord with the formal processes of politics" [12, 508]. In Smith's view, discussion of politics should not be restricted to a very small subset of what could be defined as political.

According to Smith, restricted notion of politics could lead to detachment and neglect of possible engagement in the political. His point, followed by the comment that IR academics should not have responsibilities to *either* the state *or* for the training of its future officials [12, 510], is still valid. Technically, responsibility would mean that academics were responsible for those who fund them so that the money should be 'well' [or not so well] used for the purposes intended. Implicitly, however, 'responsibility' could mean that IR academics had a duty to the state and therefore [in return for the degree of detachment and the modest salaries] should train students to understand and operate in the world of politics and policy, with all its grubby compromises" [12, 510] S.Smith then

disagreed and I do not think he changed his mind since that time as I remember his speech at the ISA meeting in Portland well. There he reminded us that the true teacher will be aware that political positions and political judgements should not be imposed upon the students. I still accept his statement, though I am also perfectly sure that some sort of political impositions will always be in Russian Universities as they are integral parts of the Russian society social structures with all their strengths, weaknesses, fallacies, deep-seated diseases and [I'd like to see that, too] peaceful recoveries. So coming back to S.Smith reply to W.Wallace, I'd like to mention the point of the former. In Smith's mind, training the next generation of Foreign Office civil servants was neither what the discipline was about nor the primary purpose of a university. Certainly, that did not imply that academics should not give policy advice or should not be involved in training diplomats, only that these cannot be the primary goals of a university [12, 510].

That was a fundamental point as it made evident a hierarchical model of politics operating with the state as the privileged unit of analysis, rather than the individual or the group [12, 510]. Undoubtedly, this model fits power much more than the interests of civil society, which is, again, a political issue. Smith clarified it by asking a question of crucial importance—were policy-makers listening to ideas or were they searching for an intellectual justification for their existing values? The answer seemed to be so obvious that I still can not imagine IR as a "servant of the state, responding to today's headlines" or "taking the givens of policy-makers as the starting points of analysis". In Smith's view, speaking truth to power was meaningless as "if 'truth' itself only gets meaning from the regimes of truth within which it operates, then how can it speak to power when it is itself a construction of those same power relationships? How do we know that it is truth rather than power that we speak when we are speaking to policy-makers?" [12, 515].

I still accept this point, reminding me about professional ethics and ultimate political engagement with the civil society in which we work and to which we are responsible. The only thing I may add to this is that societies where IR academics live and work may operate within different systems of values. I do not imply it was a problem of S.Smith.

Work in progress

M.Nicholson expressed the broadest set of perspectives on the issue of why and how we do International Relations so that the discipline develops itself as a joined result of academic efforts [7, 183]. His point was that the whole concept of influence was *more complex* than it was presented in the content of the previous discussion. Interestingly, he also mentioned a study, according to which most of British International Studies Association members wanted to advise the

government at that time [7, 184]. I am not sure if particular tendency is totally different from that currently existing in Russia.

Ask Russian professionals what they prefer, whether they want to advise the government or, perhaps, study epistemology in depth like S.Smith professionally does? You may find out that the number of those who want to do the latter is surprisingly low. As to the students, about half of those whom I asked that question readily preferred giving advice to the government, while most of 'the respondents' [not just undergraduates] had no idea what epistemology was about. Sometimes I thought it was not just their failure but mine as well. Sometimes I knew it was not a matter of my responsibility. In any case, I appreciated Nicholson's point that there may be reasons for academics not to want to offer advice and work for the future as their current work may be simply incomplete [7, 184].

I still think the point was good, though imperfect. Explaining mistakes made in the past [as part of the debate about 'who was right and who was wrong'] can also well imply 'why everyone should follow me now' [15, 691]. The point was 'good' for me because Nicholson suggested putting things on the agenda a relatively long time *before* they could be politically estimated, calculated in terms of 'rational' decision-making process, and implemented into practical actions which, as we know well, have different social results and consequences. If we really want to be 'responsible' to civil society that it may be an excellent point. Eleven years before Nicholson noted that by the end of the 1960th «neither gender nor the environment were much spoken of though now both are central in the International Relations programme» [7, 184] in Britain. My little note is that both of the mentioned issues are not at all central on Russian IR programmes now. Does it mean Russia really has to wait about thirty years longer? Is that truth?

In short, we may be putting things on the agenda while being unable to have them on the list of deeds since «moral actors may not always side with their own national government» [7, 184]. That ultimately implies engaging in policy and it does not mean that we should all do it. As Nicholson has shown, looking at the discipline of IR «as if it were some vague holistic entity being too close to policy or too far away is very misleading» [7, 186]. He presented IR as work in the process of development, not the final product [7, 187] and he did it so well, that I should stop using his points in this text. For if the danger of narrow minds exists and if I am not just talking about what already 'became history', I would recommend reading M.Nicholson's article to anyone interested either in teaching or learning from the discipline of IR.

Back to the introduction

What do I conclude from the above mentioned points made by four distinguished academics about a decade ago? I conclude that it would be absolutely incorrect to teach IR just in terms of explanatory theory that takes the existing social order as given and justifies actions of formally elected governments whatever negative social consequences they produce. I see this theoretical trend as a possibility for those who want to have influence on policy-makers in the absence of any guarantees of their responsibility to the civil society. I appreciate K.Booth's implicit opinion that academics should be busy with academic research rather than speak on the behalf of power about what other academics should do. I agree with S.Smith on his point that theory is neither a tool to help policy-makers, nor is it to be judged by how 'useful' it is. I still believe in the University mission, which is to provide knowledge rather than politics. I accept M.Nicholson's point about complexities of the whole concept of influence as well as his argument that while our ultimate goal may be to have some impact on the world, the immediate goals can be more abstract.

I conclude that discussions, like the above mentioned one, have crucial impact on developing a set of ideas that drive the imagination of the IR 'discipliners' and scholars forward while clearing up unavoidable mistakes and cancelling misleading notions. Basically, that discussion gave me a good impetus to learn more about IR and teach students. I was telling them what I thought I should. They were reading what they had and understood what they could. Later we discussed the readings and sometimes argued about what, we thought, was serious enough and everybody seemed to be relatively happy with the results. Now I must say that it is no longer possible to effectively teach young people that way, not any more.

Time for 'Russian dimension'?

When I mentioned that in Russia I did not find any references on the discussion in the *Review,* I did not mean that similar issues were not discussed at all. Naturally, discussions had and have taken place and, possibly, there was even too much information. However fragmented it was, I could not but notice a new trend formally suggested by the political scientist A.Bogaturov in the year of 2000. Basically, he suggested that then Russia faced a new type of outlandish would-be professional who, due to the country's internal problems, had to deal with too many things at once, trying to combine as much as possible - science, teaching, applied analysis, journalism, public relations, etc. Bogaturov warned that such a phenomenon could intensify contradictions between academic science and educational activities [1]. Implicitly, it could mean an emerging perspective of irreversible fragmentation of educational space [4, 64] and this issue is still on Russia's political agenda. An important point of that article was that the

rapid increase in information from the west did not guarantee positive qualitative results for Russia *per se*. In particular, Bogaturov expressed his concern about a coming 'generation of interpreters', who, despite their abilities to read scientific concepts in foreign languages, were unable to put things together in practice as their knowledge had little influence on their own techniques of analysis and final conclusions.

Characteristically, that the very term *«mezhdunarodnye otnosheniya»* [normally used in Russia as a synonym to what is usually called IR in the Anglo-American tradition] was merely mentioned in the text of the article. On the one hand, it may well exist as an unwritten agreement of the main professional societies in the Anglo-American world to deliberately avoid using the term IR in order to indicate its multidisciplinary character [13, 274]. On the other hand, however, there were two interesting exceptions. As it was mentioned, by that time, the Russian publishing house "Mezhdunarodnye Otnosheniya" published three textbooks on the History of IR translated from English and not a single 'Russian' one. Thus, the utility of the situation when «millions of dollars of western programs were spent on training the generation of interpreters» [1] was put in question, while it suggested how Russian political science could be further developed as a part of the 'world political science'. In the author's view, it could be based on:

- Original layer of western theory and methodology;
- Domestic conceptual school of thought adapting and developing the originally western terminology to Russian cultural [and other] realities;
- Systemic facts of 'Russia's life' placed within the concepts of domestic schools of thought; and
- 'Focused' theory that should be able to model an entire picture of the world by building it 'from below to the top', not the other way round.

Again, I have to stress that Bodaturov's article merely mentioned IR since its text mainly referred to political science. However, he made another important point expressing a *meta-idea*, that the so-called 'western political science' was not 'the world science' as such because its 'non-western' part still had to be built [8]. I personally thought than [and still think today] that it may be a long way to go. For instance, an edition of the «International Encyclopedia of the Social and Behavioural Sciences» published in Amsterdam in 2002 has 22 volumes with 16.695 pages plus 2 volumes for the 1.486 pages for indices. I have not seen any comparable edition published on social science in my country so far.

Another important point added to the discussion was that of the *quality* of the intellectual interactions between western and Russian professionals [8, 140]. As was noted, a number of monologues from both western and Russian 'sides' usually failed to establish any productive form of a dialogue. One reason for this

was that, on an average, theoretical level, methodology and informative equipment of western intellectuals were higher than that of Russian researches. Another obstacle was identified as the difference in intellectual traditions and approaches to the study of human beings. These two, however, well could be regarded as supplementary, but there was also a third and the most important reason. V.Pantin described it as the 'intellectual immaturity' of Russian humanitarian though, with its insufficient methodology, unrestricted and non-critical adoption of western postulates, reluctance to understand where those postulates originated from, how they can be implemented, etc. He also did not mention anything about IR, but he did mention 'complexities' between:

- World-wide developments and Russian ones [8, 140],
- Generations of Russian researches, as a cause of a crisis in domestic understandings of reality expressed not just in inadequate visions, but also in attempts to describe new processes through either outdated notions or by speculative concepts especially attractive for young scientists [8, 142].
- National and regional processes in the absence of a methodology that could link them up [8, 145].

The last point about methodology was, however, questioned soon, as well as the appeal to create a 'national' theory. V.Radaev, for instance, expressed his doubts that both those tasks may ever be completed, but, nevertheless, agreed that Russia can not but pretend to have its own 'national theory'. He justified this argument by two facts. One was a dramatic increase in information flows and another one was a need for 'professional society' to form communicative links for elaborating conventions related to theoretical postulates [10, 212]. It was the second point that, to my mind, determined the 'Russian dimension' to become certain reality, as "the social framework in which many experts operate can be a very effective guard against obviously 'subjective' deviation from a generally defensible communal view" [14, 69]. Notably, however, while Radaev's article was mainly focused on describing the situation of social science in Russia, it also mentioned that specific ways of thought could only become 'national' if they have abilities to integrate into the wider space of 'international' society.

The issue of Russia's hypothetical integration into the enlarged western structures, however, came to a dead-end against the beginning of the second term of Putin's presidency. As D.Trenin put it by the year of 2004, Russia stabilized itself in a new quality, namely - an authoritarian political regime resting on bureaucracy; developing capitalism knitted with governing bureaucrats; and unformed and unconscious civil society [11]. That, basically, meant that Russia neither could nor wanted to be integrated into the enlarged western structures as a part of them. Instead, Russian political elite preferred developing a relationship with the world community as a whole and seeing International Relations as

an area of *realpolitic* [11]. From that perspective, and compared to what has been learned in the world, the 'Russian dimension' of IR did not seem to have much to suggest to its international environment for the moment. It has great potential to be further developed, but it also may run into the risk of stagnation if it stays a much smaller and relatively narrow area of knowledge, study, teaching and, thus, education for those who now want to work in the number of fields of international activities.

Real time of contradictions & compromises

As I wrote before, it is no longer possible to effectively teach young people the same way that some of my colleagues and I practised ten or even five years ago. We need to have more reliable sources of information to build a broader view of the international arena in order to understand events and the driving forces behind them. We need time to check and analyse our own conclusions and get them criticised by our colleagues before we tell our truth to our students. We need to be flexible in our methods of teaching and be available for feedback. In fact, the conditions for academic research and teaching in Russia already has changed dramatically over our heads in recent years - not just technically or financially, but also in terms of understanding the subject and ways of its application. I am sure that we all have something to say about what we need for doing all this, but the discipline of IR… is not a thing for any immediate use.

Most of our work is, actually, irrelevant to the policy processes so even those who advise policy-makers [or would like to do so] can not be sure that their 'targeted audiences' have time to enjoy their writings or oral statements. Physically, we can not effectively work in more than a small amount of areas and we often do not even have time to share our understandings with our own colleagues. Students are sometimes the only listeners; but *listening* about a subject and *learning* from a subject are different processes, indeed. They need to be organised in a compatible way. I, actually, see a lot of progress in the 'Russian dimension' of IR compared to what I saw some years before, but I can not say that things are perfect or done just as well as others do. That, actually, gives me a reason to be a moderate optimist.

For the time being, Russia has an opportunity to develop the discipline of IR at its universities and their departments in Moscow, Saint Petersburg, Nizhniy Novgorod, Kazan, Yekaterinburg, Vladivostok, Irkutsk, Tomsk, Ryazan, Ivanovo and other cities. Totally, there are more than 40 universities suggesting their IR programs to students in different parts of the Russian Federation and about the same number of universities have programs in Area Studies [5, 86]. Understandably, however, the rapid increase in the total numbers of the educational programs throughout Russia quickly became the subject of its internal academic [and not so much academic] debates and disputes. The issue in focus was

traditionally about what subjects should be on the curriculums and which ones could be supplementary. However, I personally do not see it as the main driving force of the whole process of the coming changes. Learning from the discipline of IR and teaching it will inevitably imply entering into more open [not necessarily more comfortable] international space created by what is now called post-modern science, and restricted by state policies. Naturally, this issue immediately becomes associated with numerous possible risks and raises questions about how those risks can be managed and controlled both at the state and public levels. I am not sure I have answers to these questions now, as well as those who have to deal with the matters of risks in their professions.

J.Ziman, for instance, presenting his thoughts on the matter of public risks, mentioned that, in our days, university institutions cannot contain within themselves the innate contradictions between the modes of knowledge production dedicated to two different social functions [14, 74]. One of them seeks to incurporate academic science, with its 'non instrumental' functions that go far beyond risk perception and assessment. Understandably, the other one has to meet the instrumental requirements of industry and governments. Labeling those functions as Mode1 and Mode2, he suggested that academic activities have to balance between two contradictory sets of options placed in the table below:

Mode 1	Mode 2
Public ➢ For open use in law, politics and the discussion of social issues	**Proprietary** ➢ To exploit as intellectual property
Universal ➢ For public understanding of the general framework of ideas within which risks are analyzed	**Local** ➢ To serve elites and power groups rather than the public at large
Imaginative ➢ To explore an map all aspects of the natural world including the identification of unexpected hazards	**Prosaic** ➢ Directed towards and limited to foreseen problems and needs
Self Critical ➢ Validated by experiment and debate to become competent to foresee dangers theoretically before they encountered	**Pragmatic** ➢ Tested in the short or long run and by practical success
Disinterested ➢ Not tied directly to the social trajectories of other bodies, particularly those that might be impo-	**Partisan** ➢ Beholden to and morally bound up in the interests and agendas of specific groups in society

sing risks on the public	

This table illustrates well the extreme complexity of the whole issue and reminds us of inevitable failures in predicting how every region of science that already is or *may* become relevant to the discipline of IR could be further developed. A more reliable tack may be to place our own understandings between the extremes mentioned in the table, while trying to find a delicate balance. I do not think that it is always possible to achieve it, but I also do not think that International Relations should be taught just in terms of successes and failures of a particular country. In that sense, teaching IR at a university means the impossibility of separating facts from values and, thus, proposing to our students not merely the world of politics but a bigger one. I would dare to suggest that this issue has always been closer to University mission than to the preferences of the power elites in any country. On the other hand, however, Russian universities, not unlike any other ones, are bound to be a field of operation for the different comercial or political 'interests' that are able to affect the material prospects of individuals, groups and organizations.

In a formal sense, Russia entered into the Bologna process so it is already clear that each university will have to take its responsibility as to how successful its entry into a common European [and not just European] educational space might be. There's a lot of work to do on this issue. And I must say that it is too early to estimate current results because current complexities still generate more questions than provide us with the clear answers. What is beyond doubt, however, is that the much needed restructuring of the educational system in Russia has started. One of the recent examples is the current reform of the St. Petersburg and Moscow State universities. The reform is aimed at increasing the competitiveness of the Universities in the training of professionals, improving working conditions, educational mobility and academic exchange [9]. Historically, it took time for any reform to be implemented in my country, so my last point here is not just trivial, but also self-centred. For if I feel responsibility, I should do my best in expanding my own knowledge to make it understandable to my students. Let them find out their truth.

References:

1. Bogaturov A. Desyat' let paradigmy osvoeniya. // Pro et Contra, 2000, Zima, Tom 5, #1. (also available at: http://www.obraforum.ru/bogaturov6.htm)
2. Booth K. Discussion: a reply to Wallace. // Review of International Studies.1997, #23, pp.371-377.
3. Booth K., Smith S. (eds.) International Relations Theory Today. – Cambridge, 1995.

4. Lebedeva M. Political Consequences of Bologna Process. // International Relations: from Local Changes to Global Shifts. – Saint Petersburg, Saint Petersburg University Press, 2007.
5. Lebedeva M. IR education in Russia: new dimensions and prospects. // Post-Cold War Challenges to International Relations. - Saint Petersburg, Saint Petersburg University Press, 2006.
6. Meilinger P. The ten rules of good followership. // Military Review. August, 1994, Vol.74. Issue 8.
7. Nicholson M. What's the use of International Relations // Review of International Studies. 2000, #26, pp.183-198
8. Pantin V. Smozhet li rossijskaya nauka ponyat' chto proishodit v Rossii? // Pro et Contra. Tom 5. #2. Vesna 2000.
9. President podpisal sakon o statuse Sankt-Peterburgskogo I Moskovskogo gosuniversitetov [President signed the law on the status of St. Petersburg and Moscow State Universities] // http://news.kremlin.ru/news/5971
10. Radaev V. Est' li shans sozdat' rossijskuju natsional'nuju teoriju v sotsial'nyh naukah? // Pro et Contra. Tom 5. #3. Leto 2000.
11. Rubrika Dipkur'er. // "Nezavisimaya gazeta", 2004, 9 fevralya.
12. Smith S. Power and truth: a reply to William Wallace. // Review of International Studies. 1997, # 23, pp.507-516.
13. The Penguin Dictionary of International Relations. - Graham Evans and Jeffrey Newnham, 1998, pp.274-275
14. Ziman J. In whom can we trust. // European Review. Vol.11. #1, February 2003.
15. Waever O. The Sociology of a Not So International Discipline: American and European Developments in International Relations. // International Organisation. 52. 4. Autumn 1998.
16. Wallace W. Truth and Power, Monks and Technocrats: Theory and Practice in International Relations. // Review of International Studies. July, 1996, pp.301-321.

Prezentat la redactie
la 30 noiembrie 2009

THE EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY TOWARDS EASTERN EUROPEAN STATES: A NEW POST-ENLARGEMENT APPROACH

Igor LYUBASHENKO
Poland, Warsaw, Maria Curie-Sklodowska University, Faculty of Political Science
PhD student, MA in political science

Introduction

In his speech to the European Parliament on the 14th of September 1999 R.Prodi, the then President-Designate of the European Commission has stressed the necessity to construct a new framework for relations between the European Union (EU) and the other countries of the region, which constitute the neighbourhood of the EU. The idea of a "new European order" was expected to bind together the destiny of the EU, the candidate countries as well as its neighbours, both old ones and new ones, in order to grant them peace, stability and prosperity throughout the region [26].

This initiative can be regarded as the first step on the road to design the European Neighbourhood Policy (ENP). Two distinctive features can be underlined in this political concept. Firstly, it divided the EU's neighbours into two categories, distinguishing those "for whom membership is a more distant prospect", namely the European countries, and those for whom the membership itself is not an issue. Secondly, it was strongly connected with the process of the EU's enlargement. The need for special framework of relations with neighbours in "wider Europe" was dictated by the assumption that the EU would enlarge further, but that the enlargement would come in stages so that a necessity to design a form of a "virtual membership" emerges for those who will have to wait in a queue.

A strong emphasis on significance of relations with the countries that were going to become the new neighbours of the EU, has also been made by the British Foreign Minister J.Straw in his letter to the President of the European Commission in January 2002. The importance of Belarus, Ukraine and Moldova was mentioned as well in the joint letter of C.Patten and J.Solana to the Dutch Presidency in August 2002 [25]. These countries were thus regarded as the main targets of the new emerging policy.

However, when the agenda came to the moment when the language of political vision was to be translated into the language of the EU's policy, significant changes have been introduced into the final shape of the European Neighbourhood Policy. As a result of the specificity of the EU's decision-making process the geographical scope of the policy has been extended to the countries of Me-

diterranean and Southern Caucasus. A single political proposal has been prepared for all neighbouring countries. Furthermore, the accession of new member states in 2004 gave birth to the phenomenon of *enlargement fatigue*. Consequently, the question of EU membership has been definitely separated from the participation in the ENP.

Taking into consideration the relatively short period of the ENP's functionning, it is hard to assess the overall efficiency of the policy. However, many voices can be heard about the inadequacy of the policy principles, especially in the countries of Eastern neighbourhood willing to get the prospect of the EU membership (namely Ukraine and Moldova). The ENP is often argued to be lacking in real added value as it doesn't present the perspective of the EU membership. As a result, the ENP is regarded as the "policy for losers" [12] or a kind of "Potemkin village" [4] constructed by the EU for its Eastern neighbours. Undoubtedly, the perception of the ENP by elites and societies of the neighbouring countries is one of the crucial factors influencing the functioning of the policy.

It must be noticed that such a negative rhetoric is rooted in the excessive connection of participation in the ENP with the problem of the EU membership (as it was in fact proposed by R.Prodi in 1999). The tendency is apparent not only on the level of political discourse (as it is excellently exemplified in the case of Ukraine) but also on the level of analysis, where the ENP is often presented as an "alternative for enlargement" [6], and the countries which are situated in the EU's neighbourhood are characterized as "the outsiders" [33] from the integration processes[54].

The present paper is designed to argue, that such a tendency results in a not completely objective understanding and assessment of the ENP. In the following parts of the paper I will firstly present the essence of the ENP; secondly its specificity as an element of the EU's external policy; and thirdly the functioning of the ENP in the crucial case of the Eastern European states. The paper is aimed at attempting to design an analytical approach to study relations between the EU and the Eastern European states in the ENP framework which will be separated from the problem of enlargement.

What the European Neighbourhood Policy Is

In order to understand the nature of the ENP one should focus on the permanent attributes of this phenomenon. The first and probably the main of such attributes is the **notion of policy**. Policy is defined as "a definite course or method of action selected from among alternatives and in light of given conditions

---

[54] *Here I would like to underline that I criticize not the analysis itself made by the mentioned authors, but the connotation of the ENP with the enlargement, used by the authors to formulate the very topic of their study of the ENP.*

to guide and determine present and future decisions; a high-level overall plan embracing the general goals and acceptable procedures especially of a governmental body"[55].

If this assumption is to be taken as the basis for further analysis, some specific features should be taken into account. Firstly, according to the presented definition, policy is a form of social relations, in which a certain agent conducts an **intentionally chosen and rationally planned activity**. It means, that the objectives of such activity should necessarily be taken into account. Secondly, it should be stressed, that an activity which interests us should have a political nature, in other words, it should be connected with the performance of power. In a traditional state environment policy performed by a governmental body rests on a centralized and hierarchical form of social relations, namely the state authority based on a coercive power. On the contrary, the ENP is performed among social communities, which are the subjects of international relations. It functions in an international environment, which has a poliarchic and decentralized character. Because the classical state power isn't appropriate to characterize the social relations in such conditions, a specific form of power must be relied on in order to achieve the goals of an intentionally planned social activity in the international environment.

The second crucial attribute of the ENP is defined by the **notion of neighbourhood**, which presents the object of the policy. The development of a political system of the European Union is closely connected with the development of its international identity. As R.Kuźniar argues, civilizational self-definition is one of the determinants of such identity [16]. At the same time a specific "internal-external" dichotomy in the EU politics plays an extremely important role in definition of the mentioned self-definition. The EU's identity can be understood in a twofold way: positively – by defining what the EU actually is; and negatively – by defining what the EU actually isn't [36]. In this context the term "neighbourhood" contains both the element of closeness and the element of otherness. Entities which are neighbours share the common space, but they are not identical[56].

After the end of the Cold War the EU's policy towards its neighbouring states aimed at integrating and including them into the political system of the EU. But after 12 countries characterized by a different level of economic and social development had become the EU members in 2004 and 2007, a necessity appeared to conduct an internal reform in order to improve the very functioning of the EU. "Enlargement didn't become the motor of solving the deep structural prob-

[55] *This definition has been taken from the Encyclopedia Brittannica Online website (http:// search.eb.com/).*

[56] *A comprehensive analysis of the notion of Neighbourhood and its perception based on cultural factors can be found in [20].*

lems (such as) disproportion between the strict economic connections and loose political connections, as well as the democracy deficit in the decision-making processes conducted in Brussels" [11]. Due to that fact a debate concerning the final frontiers of enlargement (the question of the EU's finality) has become more active. According to R.Prodi, "we cannot water down the European political project and turn the European Union into just a free trade area on a continental scale" [27]. The tendency to suspend the further enlargement of the EU means that the "neighbourhood" should be regarded as a relatively permanent part of the EU's external surrounding.

Neighbourhood has thus become a new category in the official rhetoric of the European Union, which defines a specific object of its external policy. The fact that the EU has designed a special policy towards this category of states evidences that from the point of view of the EU the geographic proximity conditions the existence of a special degree of interdependence with the neighbourhood. Taking into account the specific stage of development of the EU countries labeled as neighbours are not the objects of activity aimed at their full inclusion into the political system of the European Union.

As an activity aimed at achieving certain goals towards the actors situated outside of its political system, the ENP is a part of wider scope of the EU's operating in international relations. In this context the ENP is the newest instrument of the EU's external policy [10]. It can also be noticed, that the emergence of the ENP means functionalization of the neighbourhood by the European Union [19].

Having presented two central attributes of the European Neighbourhood Policy it is now necessary to focus on specific features of the policy that were mentioned above. First of all, what are the objectives of the ENP, what functions fulfill the EU's neighbourhood? "Europe has never been so prosperous, so secure nor so free" [1]. The preservation of the basis of economic and social progress that underlies this phenomenon is one of the essential goals of the European Union as an international actor. According to the first comprehensive proposal on a new neighbourhood policy – the "Wider Europe" communication from the European Commission – "the EU has a duty, not only towards its citizens and those of the new member states, but also towards its present and future neighbours to ensure continuing social cohesion and economic dynamism". The goal of such policy towards the neighbouring countries is the aspiration "to avoid drawing new dividing lines in Europe and to promote stability and prosperity within and beyond the new borders of the Union". Taking into account that "the EU should aim to develop a zone of prosperity and a friendly neighbourhood – a 'ring of friends' – with whom the EU enjoys close, peaceful and co-operative relations", such kind of relations should "be based on a long term approach pro-

moting reform, sustainable development and trade" [2]. The way of formulating the policy goals presented in the document can be interpreted as a **duty** logic.

With the further development of the policy concept, however, significant changes have been introduced into the formulating of the policy goals. According to the ENP Strategy Paper, the policy "will enable neighbouring countries to share the benefits of EU enlargement in terms of stability, security and well-being" [3]. Moreover, the document refers directly to the European Security Strategy of 2003, which underlines, that the EU's task is "to promote a ring of well governed countries to the East of the European Union and on the borders of the Mediterranean with whom we can enjoy close and cooperative relations" [1]. The ENP Strategy Paper doesn't mention the EU's duty to ensure well-being and stability in its immediate neighbourhood. The goal of the ENP can thus be interpreted primarily with the help of **security** logic. According to this logic the EU's primary goal is to prevent the spillover of instability from the neighbourhood into the EU.

The ENP thus combines two elements: the aspiration to support reforms in the neighbouring states and the aspiration to limit the threats coming from the immediate external environment through ensuring a minimal degree of stability in that environment. Both elements are closely interdependent: both tend to enlarge the zone of stability and prosperity, the latter, however, adds security to this list. As a result it is impossible to define the European Neighbourhood Policy through only one of them as an attribute determining the nature of the policy.

The notion of stability, prosperity and security is closely related with the principle of **shared values**. Except from being the principle of relations in the framework of the ENP, shared values constitute the basic precondition of such relations. It is worth mentioning that shared values have been defined on the basis of values underlying the European Union itself: respect for human dignity, liberty, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights [3].

In order to understand the nature of social relations that form the basis of the ENP functioning, it is necessary to draw attention to a specific way of understanding the notion of political action. According to R.A.Dahl and B.Stinebricker, politics is the exertion of influence [5]. According to traditional theory of influence in international relations, influence can be interpreted as an "aspect of power" in international environment. "The act of influence becomes a central focus for the study of international relations, and it is from this act that we can best deduce a definition of power" [13]. According to Dahl and Stinebricker, influence can be defined as "a form of relations between people, in which needs, wishes, preferences and intentions of one or more persons affects the behavior and predispositions of one or many persons in a way that is consonant with needs, preferences or intentions of those who exert the influence" [5]. This is a very wide definition of influence, which includes different forms of it: incentives

and authority, force and coercion, persuasion and manipulation. Methodologically, the attention of a researcher should be focused on significant cases of political actions (and the ENP is, without any doubt, such a significant case). J.S.Nye interprets influence in a similar way: "power is a possibility to influence the behavior of the others in order to achieve the expected results" [23].

Taking into consideration the presented objectives of the ENP it is now possible to assume, that aspiring to expand the zone of prosperity, stability and security beyond its borders basing on the defined shared values the EU attempts to induce the neighbouring countries to change their way of behavior according to the EU's preferences. Putting it differently, the EU exerts influence on the neighbouring countries. The ENP as a purposeful political action of the European Union towards its neighbouring states thus bases on influence.

Summing up, the European Neighbourhood Policy can be defined as an exertion of influence by the European Union over the countries situated in its immediate vicinity and not having a perspective of accession in order to make them base their internal and external politics on values that underlie the political system of the EU. The ENP is aimed at expanding the zone of stability, prosperity and security without moving borders of the EU.

There are different models describing the relations between the EU and its neighbouring countries in the framework of the ENP[57]. These models share a common feature which underlines the significant attribute of these relations, namely their asymmetry. Consequently, the interdependence between the EU and its neighbourhood also has an asymmetric character. It may lead to some troubles with the interpretation of the ENP: asymmetry may provide to some degree of subordination of the neighbouring states by the EU. In fact, influence techniques can take both coercive and non-coercive form [29]. In order to avoid rather negative connotations of hegemony, empire, protectorate or the sphere of influence [34] (that may lead us to rather oversimplified realpolitik perspective) it is necessary to analyze the specificity of influence techniques used in the framework of the ENP.

How the European Neighbourhood Policy Works

In order to understand the techniques of influence used in the framework of the ENP, one should have a look at the specificity of the European Union as an international actor as well as at the specificity of this actor's acting in international relations. It is important to take into consideration the fact that the EU differs significantly from the traditional nation state acting in international relations. Many researchers argue that the status of the EU in international relations

[57] *For example, M.Emerson proposes the following models: hub-and-spoke model, cobweb model, segmented cobweb model, matrix model, Rubik's cube model [7].*

coincides neither with the status of a state nor with the status of classic international organization [21]. As a matter of fact, the EU is an actor in statu nascendi. From this point of view it is easier to define the EU as a process of constructing of specific subjectivity but not as a static entity. The nature of the EU can thus be described with the help of functionalist approach: "The constitution of the EU as a political entity has largely occurred as an elite-driven, treaty based, legal order" [18].

This approach leads us to understanding of the EU as a specific project that serves a purpose of achieving common goals by a certain community of states without defining the final shape of the entity. This kind of project not only summarizes and channels the community of interests, but provides an added value by becoming the variable that influences the very process of formulating the interests of the Member States. The EU functions in the international environment which is characterized by a deepening interdependence in a wide range of spheres of life. Consequently, goals and interests of the EU refer undoubtedly not only to the geographic area of the Union. This fact constitutes the precondition for actions affecting the EU's external environment, in other words for its international activity.

The EU possesses a significant potential and a set of international roles[58]. However, the EU's acting in international relations is not constrained only by these determinants. Because the EU is lacking in traditional sovereignty which is typical for a "westphalian" state, its political system is not based on a traditional state authority. It can be defined with the help of the concept of governance – a specific mode of realization of political actions in which a very wide scope of actors (supranational institutions, governmental bodies, local authorities and NGOs) are involved. The main form of achieving goals through governance is **cooperation** based on **compromise**. As a result, the relatively great potential of the EU together with a specific form of regulation of its politics means that some elements of the potential can be used more easily and efficiently than the others. At the same time, its international roles are not always unequivocal. Such a specific and decentralized political system was designed to submit the relations between countries to the rules of law [8]. The system thus is based on norms coming from the common values on which there is a fundamental consensus between all Member States.

The EU can thus be argued to be not a superstate but an emerging superpower [16]. Defining the kind of power which the EU presents will help us understand its fundamental international role. Basing on the experience of the EU in building peace and stability on the European continent, the concept of civilian power has been proposed by F.Duchêne in 1972. The concept offered the vision

[58] *More on this subject can be found in [21], [40].*

of European Community as an actor capable of **domestication** of international relations relying on non-military potential. The thesis has been extended by I.Manners who proposes adding the element of norms designing the concept of **normative power**. The main attribute of an actor that is in nature the normative power is the ability to shape conceptions of "normal" [18]. As a result, the EU, and especially its normative system, has a potential to become a kind of "pole of attractions" for the third countries.

In order to regulate relations with the external environment the EU has elaborated the complex of regulations and principles which can be defined as the **external policy** of the European Union. the main distinctive feature of the EU's external policy is its complex nature. The Treaty on the European Union uses the term of external activities, what makes it very close to our understanding of the policy: "The Union shall in particular ensure the consistency of its external activities as a whole in the context of its external relations, security, economic and development policies"[59]. External policy combines external trade and development cooperation, Common Foreign and Security Policy as well as the external dimension of internal policies (energy policy, transport policy regional policy etc.).

The EU's external policy is thus characterized by a heterogeneous institutional framework as it includes components from different pillars of the EU structure. However, it is often argued that all the elements of the EU's external policy fulfill the unitary functions. According to this thesis of **functional unity**, different elements shouldn't be regarded as different policies, but as specific modes of decision-making concerning different issues of the EU's external policy [35].

As a result, the EU is not as active as other actors in international relations, especially in the sphere of political cooperation and defense. The EU is less proactive and more reactive subject of international relations [6]. In order to reflect this phenomenon theoretically, B.Rosamond proposes to characterize the EU's external activities not in the term of **actorness**, but rather in terms of **presence** in international relations [28]. Developing further this way of thinking and taking into account the specific status of the EU as a normative power, we can assume, that the external policy of the EU often takes form of **projection** [6] of its internal politics into external environment. From this point of view, "the specific nature of European governance is what also characterizes the EU's influence and relative power on the international scene" [9]. The perception of interdependence with the third countries creates the basis for the EU's ambition to enhance its "boundaries of order", in other word to export the norms which underlie the

---

[59] *Article C of the Treaty on European Union (http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html)*

political system of the EU beyond its borders. This phenomenon can be regarded as the natural function of the EU's decentralized system of governance [17].

In the light of presented specificity of the EU and its external policy it is now easier to go on further with the characteristics of the ENP. The objectives of the ENP confirm the normative nature of the policy. Furthermore, the ENP has been based on all three pillars of the EU, it is argued to be a kind of a composite policy [31] what is in general convergent with the complex nature of the EU's external policy. From this perspective the ambition to expand the zone of stability, prosperity and security beyond the EU borders can be regarded as "the continuation of an internal process of institutionalization … and … an attempt to manage the external interdependence of the EU as a nascent political system" [17].

The process of changes which is to be initiated by the European Neighbourhood Policy is in essence similar to the process of adaptation of the candidate countries to the Copenhagen Criteria before the EU's enlargement in 2004-2007. This phenomenon is widely characterized in the literature as Europeanization. This term refers to the process of changes on the level of states and regions resulting from the process of deepening integration basing on a "top-down transfer of political rules, norms and practices" [14] in the European Union. According to Olsen, the concept of Europeanization describes the changes both in the sphere of political organization as well as in the structures of perception and human minds [24]. Nowadays the concept is widely used to describe not only the processes taking place inside the EU's political system, but also to depict the proliferation of its institutions and governance system beyond its borders. It thus can be useful as an analytical tool for understanding the ENP.

As we can see, the ENP presents a significant degree of continuity. The main principles of the ENP have been developed on the basis of existing relations with the neighbouring countries as well as on the experience of the last enlargement in 2004-2007. Taking into consideration the fact, that the EU officials regard the enlargement as the most successful example of the EU's external policy[60], there is no surprise that enlargement policy principles and instruments have been taken as pattern when designing the new policy towards the neighbouring countries. The issue of path-dependency between the enlargement policy and the ENP is widely present in literature[61]. First of all the means used to make Europeanization functioning beyond the borders of the EU are worth mentioning.

The crucial technique of influence adapted from the enlargement process is **conditionality**. "Political conditionality entails the linking, by a state or interna-

---

[60] *For example, it is mentioned by R.Prodi [27].*
[61] *More on this subject can be found in [15], [37].*

tional organization, of perceived benefits to another state … to the fulfillment of conditions relating to the protection of human rights and the advancement of democratic principles" [32]. Analyzing the policy based on conditionality we should take into account the fact that there is no "necessarily a causal link between the presence of EU conditionality and successful rule transfer in particular issue-areas" [30]. Presenting the conditions doesn't mean that automatic change of behavior of the object of such activity will actually take place. This is in general compatible with the nature of influence and with the nature of europeanization.

In the ENP Strategy Paper a statement can be found that "the EU does not seek to impose priorities or conditions on its partners" [3]. Instead of using the term conditionality the term **incentives** is involved. Basing on incentives, the EU is aiming at providing the added value to the cooperation with the neighbouring countries. However, engaging conditionality in the ENP is evident despite this official denial, as "the ambition and the pace of development of the EU's relationship with each partner country will depend on its degree of commitment to common values, as well as its will and capacity to implement agreed priorities" [3].

Another element that confirms using of conditionality in the ENP is **monitoring** and **benchmarking**. The ENP Strategy Paper provides two forms of monitoring: common evaluation performed by the bilateral organs of cooperation established between the EU and neighbouring countries and regular reports prepared unilaterally by the European Commission concerning particular neighbouring states. The further deepening of relations is dependent on the evaluation of cooperation. The priorities of cooperation negotiated in the Action Plans thus become the basis for the benchmarking.

The second technique of influence used in the framework of the ENP is **socialization**. This phenomenon "relies on processes of persuasion by the EU and identification of target governments with the EU, which lead them to accept the rules that the EU promotes as normatively legitimate" [31]. This influence technique is often less evident, but the ENP provides it through the contacts with the neighbouring countries decision-makers, as well as through the cooperation with NGOs and developing of civil society.

The similar contents of the enlargement policy and the European Neighbourhood Policy (Europeanization) as well as largely similar instruments used in both policies indeed provide the basis for connotation between them. Nevertheless, there are fundamental differences between these policies. The process of Europeanization during the enlargement takes place almost automatically, as the candidate countries must fulfill certain criteria and accept the aqcuis communautaire. In the case of deepening cooperation with the neighbouring countries, there is no membership perspective on the horizon, neighbours have no formal

obligation to adapt themselves to the norms of the EU, and as a result the process of Europeanization is less schematic. The catalogue of incentives that could be proposed by the EU to its neighbouring countries is also much more limited when compared to the enlargement policy:

- the perspective of deepening of cooperation to the level of partial integration through the stake in the Internal Market, the possibility to take part in policies and programs of cultural, educational, environmental, technical and scientific cooperation;
- deepening and intensification of political cooperation;
- deepening of economic cooperation and reduction of trade barriers;
- intensification of financial assistance, including technical assistance and twinning.

Assuming, the ENP is based on soft non-coercive influence techniques which are in general typical for the EU. However, as a result of the specificity of the policy goals and engaged influence techniques, the causal link between the influence attempt and the influence outcome in the case of the ENP becomes even more vague. In such situation the ENP objectives can be regarded as extremely ambitious, because it is aimed at expanding the scope of the process of Europeanization without accepting new member states. This "external orienttation" is exactly the essence of the new quality of the ENP, which is provided by both continuity from the previous experience and change coming from the necessity to redefine the principles of the EU's actions on the regional scale.

The specificity of the European Neighbourhood Policy towards the Eastern European States

In order to present the full image of the European Neighbourhood Policy as a new type of policy it is necessary to pay attention to its object, namely the neighbouring countries, and analyze, whether the realization of the ENP is consonant with its conceptual principles. As it has been mentioned before, the category of neighbourhood is applied to 16 countries situated in the immediate vicinity of the European Union. The EU's neighbourhood constitutes a rather artificial region, which, generally speaking, doesn't have a strong common framework in terms of political and economic situation. As a result, it is extremely hard to analyze realization of the ENP in a holistic way concentrating attention on all the neighbours. In order to verify the thesis of a new quality provided by the ENP, it is important to study its realization towards the countries, whose status is not evidently unequivocal. As it has been mentioned in the introduction, the ENP is often regarded as inadequate in the case of countries willing to become the EU members. In the case of the Southern neighbours the problem of disappointment from not getting the membership perspective doesn't actually exist.

At the same time the frontiers of the EU's expansion in the East are not so well-defined. In this part of the paper I will pay attention primarily to the Eastern European states[62], namely Belarus, Ukraine and Moldova.

From the point of view of the European Union, these countries constitute a rather uniform regional grouping taking into consideration the following factors:

- Eastern European countries are not characterized by the consolidated well functioning state apparatus due to a short period of independent state-building;
- economies of the Eastern European countries are characterized by a limited competitive potential on the international arena and are historically connected with other post-soviet states;
- due to their geographic position these countries are situated in the sphere of interests of both the European Union and the Russian Federation;
- Eastern European states and the EU share a long land border;
- the relations with the EEC are regulated by the Partnership and Cooperation Agreements[63], which don't provide the perspective of membership, but point out the mutual interest and the readiness to deepen the cooperation;
- Eastern European states have a legitimate right to aspire to the EU membership[64].

At the same time, the Eastern European countries are characterized by a significant degree of heterogeneity which comes from the different experiences of system transformation. It is possible to point out a great number of differences in a very wide range of issues, but let us focus on the most fundamental issues – namely the adherence to the shared values[65]. According to the Freedom House

---

[62] *I admit that the term „Eastern European states" may be regarded as not precise enough. This term has been applied to different countries in different periods of history. Here I don't aim at arguing for any concept, I use it to simplify the analysis by using a joint category based on geographic criterion for definite countries. Focusing on the ENP addressees, only Belarus, Ukraine and Moldova can be labeled as Eastern European states, because Russia resigned from participating in the policy based on conditionality. The other post-soviet eastern neighbours – Georgia, Armenia and Azerbaijan – have been encircled by the policy only at the final stages of its genesis and are categorized as Southern Caucasus region in the ENP official documents.*

[63] *The Partnership and Cooperation Agreement with Belarus was negotiated in 1995, but it never came into force due to the political situation in that country. In 1997 Council of the European Union concluded that "the European Communities and their Member States will conclude neither the interim agreement nor the partnership and cooperation agreement".*

[64] *According to the Article 49 of the Treaty on European Union.*

[65] *In his analysis of the EU enlargement J. Zielonka underlines that it is important to focus primarily on so called "strategic issues" – adequacy of candidate states in the terms of peace democracy and free market, while "technical issues" of adjustment to acquis communautaire provide only a limited perspective. Furthermore, they depend on the successful realization of strategic issues. Taking into consideration the similarities between the enlargement policy and the ENP the same approach can be regarded as appropriate towards the latter. To find more, look [39].*

report, in 2007 only Ukraine was listed among free nations, Moldova – among partly free nations and Belarus – among the countries which do not provide sufficient degree of individual freedom[66]. Among the countries under analysis Belarus presents a specific example of an authoritarian regime, which bases the principles of its internal and external policies on norm and values other than those underlying the functioning of the EU. As a result, it doesn't reveal aspirations to deepen cooperation with the European Union. On the contrary, both Ukraine and Moldova formulate the EU membership as a goal of their foreign policy.

Taking into consideration the content of the 49th Article of the Treaty on European Union, eastern neighbouring countries thus have got an additional argument to criticize the ENP. It is in the east where the ENP meets its main challenge, and Eastern European countries provide an example of this situation. These states constitute the "hard task" for the ENP: in this case there is a place for both differentiation and a more comprehensive regional approach towards neighbours. Furthermore, there is a necessity to meet the challenge of membership aspirations of the neighbours. How does the EU formulates the priorities of the ENP towards the EEC?

Ukraine and Moldova have negotiated and signed the Action Plans, which present the priorities of cooperation. Because of the lack of official contacts between the EU and Belarus, that state has no Action Plan – it doesn't participate actively in the ENP, but it has become the beneficent of its financial instrument – the European Neighbourhood and Partnership Instrument.

The Action Plans signed with Moldova and Ukraine have a similar structure and establish a similar scope of priorities in the sphere of political dialogue and reforms; trade, market and regulatory reform; justice and home affairs; transport, energy, information society and environment; people-to-people contacts. The Action Plans stipulate a wide range issues of technical character. Firstly, great attention is paid to economic reforms should be mentioned. These goals are aimed at exporting the system of economic governance which is based on the EU norms. Secondly, issues connected with the external dimension of cooperation in the sphere of justice and home affairs (III pillar of the EU) constitute an important element of the Action Plans. From the EU's point of view the common border implicates the necessity of limitation of flows of such factors of destabilization as criminality and illegal migration in order to protect the EU's internal security. As a result efforts have been concentrated on negotiations over readmission and visa facilitation agreements, and improvement of border management in cooperation with Ukraine and Moldova in the framework of the ENP [38].

---

[66] *Data has been taken from the Freedom House website (www.freedomhouse.org).*

The very acceptance of the Action Plans by both Ukraine and Moldova presented the interest of these countries in adoption (at least partial) of the norms underlying these "technical issues". It is often argued that the political elites of Ukraine and Moldova can use the project of European integration as a means to legitimize their actions on the internal political arena and to build their political identity using the rhetoric of approximation with the democratic societies of the EU. Correspondingly the content of the East European Action Plans is strong on democracy and human rights [22] (in other words "shared values"), which are the principal precondition for deepening of cooperation with the EU. In the case of Belarus the commitment to shared values is the minimal requirement to start negotiations on a common agreement. It is here that the influence based on political conditionality is the most evident.

But one should pay special attention to the fact, that the EU approaches the introducing the perspective of even "partial integration" with the great caution. For example, Moldova achieved significant progress in reforms of its political and economic systems becoming the member of WTO in 2001, but until now there is no significant proposal of further trade liberalization with the EU, neither there's a plan of creating the Free Trade Area. In the case of Ukraine, the problem of membership perspective remains the main issue in question.

The practice of the ENP functioning towards the Eastern European states confirms, that objectives of the policy are the following: development of democracy and free market economy, respect for human rights, development and consolidation of civil societies as well as engagement of these countries in the limitation of threats which can potentially destabilize the internal situation of the EU. However, taking into account the fact that incentives which are the main instruments of the EU's influence are strongly dependent on the successful adherence to the shared values and are moved to a more distant time perspective, it can be assumed that among the two fundamental elements of the ENP the security logic seems to have a primary position. The look at the realization of the ENP towards Eastern European states confirms its conceptual basis – the ambition to export the EU norms (at list their minimal scope included in the notion of shared values) beyond its geographic borders.

Conclusion

Both theoretical concept of the European Neighbourhood Policy and practice of its realization towards Eastern European countries show that this policy is evidently a part of the European Union's external policy, that it is not aimed at "importing" new members into the Union but at "exporting" the EU's concept of what is "normal" in both internal affairs and international relations to the states for which (at least temporarily) there is no membership perspective. Without any doubt, there are obvious similarities between the ENP and enlargement po-

licy, but it should be regarded mainly as the issue of continuity in the development of EU policies.

The phenomenon of enlargement fatigue confirms that the process of European integration has reached the end of a certain stage. The enlargement of the EU has undoubtedly its limits, however it is not obvious whether these limits are already reached. From this perspective the similarities between the enlargement policy and the ENP should be regarded not as a lack of new ideas, but exactly as the new idea of how to use the well-known principles and instruments to achieve new objectives.

It can be argued, that the ENP constitutes the first comprehensive project of the external policy of the European Union as a normative power. As a result, the EU doesn't use the potentially most effective incentive of the EU membership perspective in the case of Eastern European states. Irrespective of the aspirations of these countries, the fundamental principles of the policy remain without change. The ENP towards Eastern European countries can be either consolidated or removed by the enlargement policy. But even if the latter scenario is truthful, the scope of the neighbourhood policy will be moved to a new geographic area. In order to include the presented new quality of the neighbourhood policy into the discourse over the ENP it is necessary to characterize it as a "**post-enlargement**" policy of the EU towards the countries situated in its immediate vicinity. Only by separating the issue of enlargement can we effectively analyze and asses the influence of the European Union over the other actors of international relations.

References

1. European Security Strategy A Secure Europe in a Better World. - Brussels, 12 December 2003, 2003.
2. Commission of the European Communities. Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, COM(2003) 104 final. - Brussels, 11 march 2003, 2003.
3. Commission of the European Communities. European Neighbourhood Policy. Strategy Paper, COM(2004) 373 final. - Brussels, 12 may 2004, 2004.
4. Buşcaneanu S. How Far is the European Neighbourhood Policy a Substantial Offer for Moldova? - Leeds, 2006.
5. Dahl R.A., Stinebrickner B. Współczesna analiza polityczna. - Warszawa, 2007.
6. Dannreuther R. Developing the Alternative to Enlargement: the European Neighbourhood Policy. // European Foreign Affairs Review, vol.11, no.2, 2006, pp.183-201.
7. Emerson M. The Wider Europe Matrix. - Brussels, 2004.

8. Everts S. Unilateral America, Lightweight Europe?: Managing Divergence in Transatlantic Foreign Policy, 2001.
9. Farrel M. EU External Relations: Exporting the EU Model of Governance? // European Foreign Affairs Review, vol.10, no.4, 2005, pp.451-462.
10. Ferrero-Waldner B. The European Neighbourhood Policy: The EU's Newest Foreign Policy Instrument. // European Foreign Affairs Review, vol.11, no.2, 2006, pp.139-142.
11. Habermas J. Czy Europie potrzebna jest konstytucja? // Nowa Europa. Przegląd natoliński, no.I (I), 2005, pp.40-65.
12. Hetman'chuk O. Evropejs'ka polityka dla nevdah. // "Zerkalo Nedeli", no.34 (663), 2007, September, 15-21.
13. Holsti K.J. International politics: a framework for analysis. - London, 1974.
14. Hughes J., Sasse G., Gordon C. Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe. The Myth of Conditionality. - Hampshire, New York, 2004.
15. Kelley J. New Wine in Old Wineskins: Promoting Political Reforms through the European Neighbourhood Policy. // Journal of Common Market Studies, vol.44, no.1, 2006, pp.29-55.
16. Kuźniar R. Międzynarodowa tożsamość Europy (UE). // Haliżak E., Parzymies S. (eds.) Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej. - Warszawa, 2002, pp.25-44.
17. Lavenex S. EU External Governance in Wider Europe. // Journal of European Public Policy, vol.11, no.4, 2004, pp.680-700.
18. Manners I. Normative Power Europe: a Contradiction in Terms? // Journal of Common Market Studies, vol.40, no.2, 2002, pp.235-258.
19. Marchetti A. The European Neighbourhood Policy: Foreign Policy at the EU's Periphery. // Zentrum für Europäische Integrationsforschung Discussion Paper, no.C158, 2006.
20. Meloni, G. Who's My Neighbour? // European Political Economy Review, no.7, 2007, pp.24-37.
21. Milczarek D. Unia Europejska we współczesnym świecie. -Warszawa, 2005.
22. Noutcheva G., Emerson M. Economic Regimes for Export. Extending the EU's Norms of Economic Governance into the Neighbourhood. CEPS Working Document, no.233, 2005.
23. Nye J.S.,jr. Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej. - Warszawa, 2007.
24. Olsen J.P. Europeizacja. // M.Cini (ed.) Unia Europejska. Organizacja i funkcjonowanie. - Warszawa, 2007.
25. Patten C., Solana J. Joint Letter on Wider Europe, 2002.

26. Prodi R. Speech of the President-Designate of the European Commission to the European Parliament. - Strasbourg, 1999.
27. Prodi R. A Wider Europe - A Proximity Policy as the Key to Stability. "Peace, Security and Stability - International Dialogue and the Role of the EU". 6th ECSA-World Conference, 5-6 December 2002. - Brussels, 2002.
28. Rosamond B. Conceptualizing the EU Model of Governance in World Politics. // European Foreign Affairs Review, vol.10, 2005, pp.463-478.
29. Rothgeb J.M.,jr. Defining Power, Influence and Force in the Contemporary International System. - New York, 1992.
30. Schimmelfennig F., Sedelmeier U. Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe. // Journal of European Public Policy, vol.11, no.4, 2004, pp.661-679.
31. Sedelmeier U. The European Neighbourhood Policy: a comment on Theory and Policy. // Weber K., Smith M.E., Baun M. (eds.) Governing Europe's Neighbourhood. Partners or Periphery? - Manchester, New York, 2007.
32. Smith K.E. The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective? // European Foreign Affairs Review, vol.3, 1998.
33. Smith K.E. The Outsiders: the European Neighbourhood Policy. // International Affairs, vol.81, no.4, 2005, pp.757-773.
34. Smith M.E., Weber K. Governance Theories, Regional Integration and EU Foreign Policy. // Weber K., Smith M.E., Baun M. (eds.) Governing Europe's Neighbourhood. Partners or Periphery? - Manchester, New York, 2007.
35. Stetter S. Cross-Pillar Politics: Functional Unity and Institutional Fragmentation of EU Foreign Policies. // Journal of European Public Policy, vol.11, no.4, 2004, pp.720-739.
36. Tassinari F. Variable Geometries. Mapping Ideas, Institutions and Power in the Wider Europe. CEPS Working Document, no.254, 2006.
37. Tulmets E. Alter Wein in neuen Programmen von der Osterweiterung zur ENP. // Osteuropa, vol.57, no.2-3, 2007.
38. Wichmann N. The Intersection between Justice and Home Affairs and the European Neighbourhood Policy: Taking Stock of the Logic, Objectives and Practices. CEPS Working Document, no.275, 2007.
39. Zielonka J. Europa jako imperium. Nowe spojrzenie na Unię Europejską. - Warszawa, 2007.
40. Zięba R. Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych. - Warszawa, 2003.

Prezentat la redactie
la 3 septembrie 2009

THE STATE OF RELATIONS BETWEEN UKRAINE AND RUSSIA

Yaroslav PYLYNSKYI
Ukraine, Kyiv, The Institute of Pedagogical Studies and Adult Education APS Ukraine
Doctor, analist

Citizens of the states that outlived the totalitarian past should understand the value of freedom of a human being. However, recent decades of development of countries on the post-totalitarian post-communist space have demonstrated that freedom is to be mastered, since freedom in human society is not an abstract feeling, but an everyday pursuit of compromise: between desires and possibilities, between different people, between demands and aspirations, between own interests and public necessities.

It was compromise and ability to come to an agreement that created the modern human civilization several millenniums ago. Today Europe for the first time in history is not divided into antagonistic alliances and blocks. Although, discrepancies and contradictions still exist between Europeans, the general aspiration is evident – peace and prosperity for oneself and thus for the neighbors rather than at their expense.

Over the centuries, Ukraine and Russia went though severe trials; they have common achievements and numerous losses, real and imaginary offences and injustices. Now it depends on citizens of both states, policy makers, journalists, scholars, whether we will keep living in the past or will be building the future keeping in mind that the major value is not a state, but a human being and his / her life.

Граждане стран, переживших тоталитарное прошлое, наверное, должны, как никто другой понимать ценность свободы для человеческой личности. Однако опыт последних десятилетий развития на посттоталитарном – посткоммунистическом пространстве показал: быть свободным также нужно учиться, потому что свобода в человеческом обществе не абстрактное понятие, а ежедневный, постоянный поиск компромисса. Между желаниями и возможностями; с другими людьми; между требованиями и устремлениями; между собственными интересами и общественной необходимостью.

Именно компромисс и умение договариваться создали несколько тысячелетий тому назад нашу цивилизацию. Сегодня Европа, возможно впервые не поделена на враждебные альянсы и блоки. И хотя между европей-

цами все еще существуют разногласия и противоречия общее устремление очевидно – мир и процветание для себя, а, следовательно, и для соседей, а не за их счет.

Украина и Россия прошли сложный путь, имеют общие достижения и многочисленные утраты, действительные и воображаемые обиды и несправедливости. И только от граждан обеих государств, политиков, журналистов, ученых зависит будем ли мы жить прошлым, или будем созидать будущее, памятуя, что не государство, а человек и его жизнь являются главной ценностью.

Once Plato is his debate with Socrates essentially defined the paradigm that is still intrinsic for the humankind: a free person and a totalitarian state. In the 20^{th} century there we several attempts to overcome this contradiction in favor of the state, the results of which are well and widely known.

Citizens of the states that outlived the totalitarian past should understand the value of freedom of a human being. However, recent decades of development of countries on the post-totalitarian post-communist space have demonstrated that freedom is to be mastered, since freedom in human society is not an abstract feeling, but an everyday pursuit of compromise: between desires and possibilities, between different people, between demands and aspirations, between own interests and public necessities.

It was compromise and ability to come to an agreement that created the modern human civilization several millenniums ago. Today Europe for the first time in history is not divided into antagonistic alliances and blocks. Although, discrepancies and contradictions still exist between Europeans, the general aspiration is evident – peace and prosperity for oneself and thus for the neighbors rather than at their expense.

It was back in the 5^{th} century BC when the sophists – representatives of Greek enlightenment – preparing their students for political activity redirected the antique philosophy to the problem of a person and his/her consciousness. Protagoras, the most famous among the sophists, suggested the thesis: “Man is the measure of all things: of things which are, that they are, and of things which are not, that they are not”. This thesis declared almost three thousand years ago is still topical. For over 60 years Europe is avoiding serious interstate military conflicts. Whether this period will become a prologue to a new common European home depends on all Europeans, their urge towards understanding the other and helping him/her find their own compromise with themselves and other people.

Over the centuries, Ukraine and Russia went though severe trials; they have common achievements and numerous losses, real and imaginary offences and injustices. Now it depends on citizens of both states, policy makers, journalists,

scholars, whether we will keep living in the past or will be building the future keeping in mind that the major value is not a state, but a human being and his / her life.

Contemporary relations between Ukraine and Russia will continue to develop according to systems created by the Russian Empire in the areas of power, information, culture, and mythology [15]. This system was not formed in a single day, year or decade. It was formed and it evolved. The system changed and perfected itself not only through the influence of representatives of the "imperial core", but also through representatives of colonized peoples who joined the imperial administration and culture, and became its inseparable and integral parts. Representatives of the latter group saw their mission as strengthening and developing the empire rather than their own "small" or sometimes "rather large homelands" [3].

For this reason Ukraine, in spite of its considerable population and rather stormy history, ceased to exist as a separate unit on the historical map of the world after the defeat of Hetman Mazepa in 1709 near Poltava, losing most of its sovereignty over the next 70 years. It was after this battle that Russia began to expand its possessions in Europe, moving further to the west and south: into the Baltic states, Finland, Poland, Moldova, the Black Sea steppe, and the Crimea. Ukrainian statehood - represented in the Hetmanate - was finally eliminated in 1785 by Catherine II, when Ukrainian lands were divided and began to be ruled according to the wider imperial gubernia system.

The establishment of Kharkiv University in 1803 and Kyiv University in 1834 became important factors in the formation of the modern Ukrainian nation, which in 1917 announced itself in the declarations of the Ukrainian People's Republic.

In Soviet and post-Soviet Russian historiography, subsequent events on the territory of Ukraine were interpreted as a civil war. If one considers the fact that the Communist Party and the army it commanded came to Ukraine from the territory of Bolshevik Russia, however, there are reasons to agree with contemporary Ukrainian historians in believing that the war was actually imperialistic and expansionist. In this war, Communist Russia was in fact fighting to recover former colonies of the Russian Empire. While Poland, the Baltic states, and Finland managed to defend their independence thanks to international support, Ukraine, which among other things was economically much more important for the Empire, was forced to join the Soviet Union after five years of resistance and became one of its founding republics. It is worth noting that Ukraine insisted on union status for itself within this quasi-state, a status that became an important precondition for the liquidation of the Soviet Union in 1991. Lenin's support for the union status of Ukraine and other republics contradicted the principle of autonomous subordination proposed by Stalin. This represented not only a conces-

sion to the national aspirations of Ukrainians for their own independent state but also a strategic step toward further world revolution that was to have been supported by other peoples. Although this idea lost its meaning after Stalin's decision to build "socialism in one country," it remained a formal argument among supporters of independence, who demanded adherence to "Leninist" democratic principles regarding the coexistence of nations. This idea later became a legal basis for the Declaration of State Sovereignty of Ukraine of July 16, 1990 and the subsequent Act of Independence of August 24, 1991.

After the end of armed conflict on the territory of Ukraine - the actions of partisans came to an end only in 1926 - the Soviet government began a policy of Russification that actually turned into the annihilation of a considerable number of Ukrainian peasants, teachers, and members of the intelligentsia during 1920-1930s. According to contemporary scholars, almost all Ukrainian teachers with pre-revolutionary teaching experience were annihilated in this period, while the entire staff of the Ministry of Education was purged twice [8].

Some present-day researchers of Ukrainian history consider the Holodomor to be a continuation of war, in which nearly 8 million Ukrainians died [16]. It is worth noting that a similar policy was also pursued by the Soviet government on the territory it occupied in September 1939 after it successfully cooperated with Germany to invade and partition Poland. This was the main reason for the strong anti-Soviet partisan movement on these territories that was defeated only in the mid-1950s.

At the same time, the victory in World War II, called the "Great Patriotic War" in the Soviet Union, became a major if not the major element of the state-building myth common to all peoples of the Communist empire, and was strongly cultivated by the central government with the aim of reinforcing the unity of the population. Under Brezhnev this myth became the most important means for forming a shared properly Soviet consciousness across the entire territory of the USSR.

Just as in the imperial period, efforts to form a new historical unit - the Soviet people - provoked strong resistance on the part of local nationalisms, not the least of which was Russian nationalism. Contrary to popular conceptions, Russian nationalism was the first to bury the Soviet Union by finally realizing its aspiration to become dominant in the diverse Communist empire. The fact that Russia had to cede territory to "peripheral" nationalisms turned out to be a side effect, often not fully understood by its leaders.

In this way, the cultural and political vectors of Ukraine and Russia began to split in the 1990s, and the countries' political systems began to develop in different directions. In Russia, the archetypal Byzantine model of governance became dominant, and it is often rightly called "the vertical of power." This model is dependent on the president (or previously the tsar) of the state. Ukraine gra-

dually developed a rather clearly visible division of powers between the president, parliament, and the government, which allows the system to be considered democratic. The system remains imperfect, however, and as a result it is often far from effective.

The most important difference between the Ukrainian and Russian experiences of modern nation-building are the differing political contexts in which these processes are occurring. With all necessary qualifications, we can maintain that in Ukraine nation building has been taking place under *democratic* political conditions, at least since the early 1990s. Even under the authoritarian rule of L.Kuchma, ethnic and national policy was democratic in character, as demonstrated in numerous compromises between the official policy of building a *nation state* (ethnocratic priority) and the real practice of constructing a *state nation* (civic nation priority) [14].

On the contrary, the Russian nation building project, which is formally declared to be a policy of building a civic nation, is in essence *national-imperial*, regardless of whether it is called "guided" or "sovereign" democracy, a fact that became evident from the beginning of V.Putin's presidency in late 1990s. E.Pain, a leading Russian expert, justifiably argues that under Putin's presidency "imperial nationalism" became the "keystone of the theories of building the new, third empire in Russia" [11, 50]. According to Pain, the effects of such a policy of state and nation building include: subject status rather than citizenship, ethnic nationalism instead of civic activity, and the prioritizing of state interests over civic and personal ones [11, 50]. Paradoxically, the "burden of the imperial body" (E.Pain) also offers powerful symbolic resources for the formation of a new Russian identity. The historical tradition of imperial statehood, the idea of Russian messianism, historical memory, and a pantheon of heroes and symbols are easily implanted into the modern Russian context. In addition to these factors, there is a single official language (with no rivals), and a single local Orthodox Church with its own Patriarchate.

Compared with this, Ukraine's symbolic resources for nation building are much weaker, as they are geographically diverse and not definitively formulated. Furthermore, Ukraine's symbolic resources in many areas (history, culture, language, religion) remain among the "controversial questions" of Russian identity. In this connection, given that neighboring Russia's imperial-national project envisages cultural, economic, and political expansion into the neighboring countries of the "near abroad," Russia remains a continuing source of pressure on the formation of a Ukrainian civic nation and even on the existence of an integrated sovereign Ukrainian state.

Thus, the Russian nation building project is not democratic, but is in practice more efficient than the Ukrainian one, at least in terms of resource mobilization. This is a result of both the centralization of power and the great economic

resources of Russia. This neo-imperial project substantially reproduces the calculus of 18th and 19th century European national-imperial state building projects.

Characterized as it is by multi-confessionalism, de facto bilingualism, a wide spectrum of political orientations, the lack of an imperial ideology, and with no unique center of power, the Ukrainian nation building project can *only develop democratically* under current conditions. At the same time, it cannot compare with the Russian imperial model in terms of its effectiveness and its ability to rapidly mobilize national and state resources within a short historical period. Given objective realities and limitations - such as the lack of ties of responsebility between an ethnically and culturally diverse people and the community of politicians, feuding elites, and a geopolitical situation unfavorable or even hostile to nation-centric strategies - this project must be based on the state-nation rather than the nation-state, if it is to be realized at all [14].

At the same time, it is the fragmentary or conflicting nature of the symbolic resources of modern nation building (language, religion, political orientation, etc.), in addition to the noted limitations, that allow Ukraine to accumulate and form "*diverse* and *complementary* identities within a state" [14]. Contemporary Ukraine can be characterized as a multi-component society, and as such, the political model for its development can be based on the principle of the accommodation of differences through a so-called "inter-community democracy". This kind of policy is based on two major requirements:

a) a minimum public consensus on fundamental values (in the case of Ukraine these are a sovereign independent state and its democratic development);

b) a conviction on the part of elites, who represent society's various political, social, ethnic, and cultural groups, about the necessity of preserving social unity and state integrity, their awareness of this responsibility, and their ability to manage social conflicts irrespective of their own diverse positions.

Given these systemic issues and the mentioned limitations, it is hard to determine which aspect of national identity - socio-cultural, ethno-national, political-legal, among others - is decisive in the sense of a "magic lever", since they are all closely interrelated. In an ideal world, all factors working for the nation's consolidation are important, including, for example, national achievements in sport or culture. From the perspective of state policy in an unconsolidated society, however, it is worth discussing the more dramatic *practical effect* of certain aspects. Let us focus on three of them: 1) ***national democratic identity***, i.e. the formation of a stable national consensus about the country's prospects for democracy by improving the functioning of formally democratic institutions and by truly developing local self-government; 2) ***market economy national identity***, i.e. a true prioritization of national, rather than collective or corporate interests; a well thought out regional economic policy; the strengthening of a natio-

nal market that functions according to the same rules across all regions; the formation of dominant market economy orientations on the part of citizens, etc.; 3) ***legal national identity***, i.e. genuine rule of law; respect for national laws on the part of elites in power; the unbiased application of law to those who are political "friends" and "foes"; and the accessibility of justice for citizens, which according to our studies, is a widely held desire in all Ukrainian regions.

Thus, Russia and Ukraine are confronting similar tasks of building modern nations in perfectly different contexts and circumstances. The Ukrainian project looks more complicated and prolonged than the analogous imperial Russian one, yet it promises to be more durable and stable, especially in the context of the challenges of globalization.

The incompatibility of the Ukrainian and Russian state projects is a consistent source of tension between the two states. A Ukraine that is oriented toward western standards threatens the imperial non-democratic Russian state project not only because it might succeed, but because of its very existence. This constantly gives the Russian power elite an incentive for undermining the fundamentals of the Ukrainian state and discrediting the idea of its existence both in Russia and Ukraine, as well as in the wider international environment.

Therefore, in order to formulate an effective policy of countermeasures and to prevent the negative consequences arising from deepening divergences, Ukraine in the first place needs to "inventory" these differences. (It should be noted that the well known scholar T.Kuzio has recently defined eleven major "lines of division" between Ukraine and Russia [6]). Let us focus on the most important of them that influence Ukrainian-Russian relations on a systemic level. One of the most significant is the media and information environment of Ukraine, which remains strongly influenced by the powerful information resources of Russia. This allows Russia to win "information wars," especially when covering issues of foreign and domestic policy that are sensitive for the population. We may say with confidence that, since 2004, information attacks that had previously been targeted specifically but not systematically now became more frequent and gradually turned into a permanent factor. This is causing Ukraine to lose control over its own "sovereignty in information," while foreign information flows intensify on its territory with all of the potential negative consequences [1].

Russian mass media coverage of events in Ukraine persistently contributes to our country's negative image not only in Russia, but also in other countries of the world, which is generally very dangerous for Ukraine.

Ukraine is portrayed by the focused and comprehensive state propaganda machine as a country: a) whose leadership is dragging the people into the anti-Russian NATO; b) where Russian language and culture is being mercilessly eliminated; c) from which the Black Sea fleet is being ejected; d) that glorifies war criminals; e) that slanders and perverts common history. *This propaganda cam-*

paign has resulted in an increase in hostile attitudes toward Ukraine among Russian society, as attested to by the results of a sociological survey. According to the Levada Center's data, 62 percent of respondents regard Ukraine negatevely or generally negatively (as of January 2009) while in September 2008 this figure was at 53 percent [17].

Unfortunately, we lack more recent data from which to compare public opinion in both countries, but as of spring 2008 the attitudes of the two peoples to each other (substantially formed by the mass media) are evident from the press release published by the Kyiv International Institute of Sociology on 12 May 2008. Parallel surveys of the attitudes of Ukrainians and Russians to each other and Ukrainian-Russian relations were conducted in Ukraine by KIIS and in Russia by the Levada Center [18].

Both research centers asked respondents three questions:

1. What is your general attitude to Russia/Ukraine at the current moment? (questions of KIIS and Levada Center respectively)
2. What relations of Ukraine with Russia / Russia with Ukraine would you like to see in the future?
3. How dangerous for the security of Russia would Ukraine's immediate membership in NATO be?

An absolute majority of Ukrainians (88 percent) think of Russia generally positively. In Russia only 54.7 percent of the population have a positive attitude to Ukraine. The difference in the percentage of those whose attitude to their country's neighbor is very positive is telling: only 5.5 percent of Russians think of Ukraine very positively, while 47.3 percent of Ukrainians are very positively disposed toward Russia. Among Russians, 33.5 percent have negative feelings for Ukraine, while only 6.8 percent of Ukrainians think negatively of Russia. In general, the attitudes of Ukrainians to Russians are much more positive than the attitudes of Russians to Ukrainians.

Most Ukrainians (66.7 percent) and Russians (56.5 percent) think that Ukraine and Russia should be independent yet friendly states with open borders and no visas or customs. Just under one fifth of Russians (18.5 percent) and 10.2 percent of Ukrainians believe that relations between the two neighboring countries should be the same as with other countries, including closed borders, visas, and customs. The difference between the number of those who support unification into a single country is insignificant (20.3 percent among Ukrainians and 18.8 percent among Russians).

Those who think that Ukraine's membership in NATO would present a serious threat to Russian security make up 26.1 percent of Ukrainian survey respondents and 30.3 percent of Russians. In addition, 17.4 percent of Ukrainians and 30.1 percent of Russians regard Ukraine's membership in NATO as a certain threat to Russia.

Another problem of bilateral relations between Ukraine and Russia, which until recently had not attracted the attention of the government or the public, is the problem of citizenship. The recent attention given to this problem was spurred by the fact that Russia, after having carried out an unprecedentedly wide-scale campaign of granting Russian citizenship to the residents of Georgia's separatists regions - South Ossetia and Abkhazia - successfully used this fact to legitimate combat on the territory of Georgia as the protection its fellow citizens, and not simply its so-called "compatriots" [12; 9]. For this reason, the following question arose: would Moscow sooner or later use the same argument in its relations with Kyiv, since it is attempting to issue as many Russian passports as possible to the residents of the Crimea, particularly Sevastopol?

Although there is no exact data or reliable statistics on the number of citizens of Ukraine that also have passports of other states, some mass media report that in the Crimea there are 170 thousand persons with dual Ukrainian-Russian citizenship [4; 21].

At the same time, influential Russian politicians are promising to introduce the question of "confirming Russian citizenship" for residents of Sevastopol into the State Duma. In particular, on June 14, 2004 Sergei Ivanov, vice prime minister of the Russian government, while visiting Sevastopol on the 225th anniversary of the "city of Russian glory," promised to address Duma deputies with a proposal, in response to the request of the head of Russian Community of Sevastopol. This may plant another delayed-action mine into the fragile and doubtful peace on the peninsula [5].

The Crimea is another topic flowing from growing discrepancies in the opposite geopolitical choices of Ukraine and Russia. Although this topic requires a specific profound study and thorough analysis, it should be noted that it is in the Crimea (rather than Eastern Ukraine) where one may expect a further escalation of bilateral relations even as far as provocation of military conflicts based on ethnic or religious factors.

Discussions of a possible revision of the status of the Crimea today are mainly provocative, because they do not have any legal grounding. The Crimea was transferred to Ukraine in compliance with all necessary regulations accepted in the USSR. Contrary to mass media statements that Khrushchev allegedly presented the Crimea to Ukraine on the occasion of the 300th anniversary of the so-called unification of Ukraine with Russia, it should be noted that the major reasons for transferring the region were economic ones. Crimea's entire infrastructure (water and energy supply, transport, communications, etc.) was totally connected with other economic objects on the territory of Ukraine. Besides, the Soviet government took into consideration pragmatic economic interests: the costs of the development of the region's infrastructure, as well as the supply of numerous military objects were borne by the population of Ukraine. Since in Khrush-

chev's and Brezhnev's times the Soviet Union was "unbreakable" and the thought of its possible collapse never entered into anyone's mind, while the sovereignty of the republics was a mere formality (at least from the point of view of Moscow), nobody cared about the Crimea's fate. Besides, as part of Ukraine, this predominantly Russian-speaking region acted as a powerful Russificatory agent for neighboring Ukrainian regions, making the transfer a perfectly reasonable and proper step from the point of view of the unification of the empire's population. Today after the return of the Crimean Tatars to their homeland, any discussion of a possible revision of the territory's status without taking into account their opinion is nothing more than political manipulation.

The presence of the Russian Black Sea Fleet's naval base in Sevastopol is also a constant source of tension in relations between the two countries. Although this navy does not have any strategic importance for Russia and remains an excessive burden for the Russian economy, and in spite of the fact that the ships have mostly outlasted their usefulness and may soon be scrapped, this is irelevant for Russian policymakers. On the one hand, the Russian presence in Sevastopol continues to support the old mythology of Moscow as the Third Rome and the manic dream about the straits (Bosporus and Dardanelles). On the other hand, the Russian Black Sea Fleet in Sevastopol is necessary for defining Russia's presence in Ukraine, rendering political pressure, as well as smuggling. Another important factor is the issue of land ownership in the Crimea: the Russian naval base still owns thousands of hectares that are used by Russian officials and generals for building their summer houses.

Therefore, it is understandable that tension, as well as the possibility of extremely dangerous provocations, will grow with the approach of the date of the expiration of the term of the Russian Black Sea Fleet's temporary stay in Sevastopol. These negative processes will also be considerably influenced by the steps taken by Ukraine to bring it closer to integration with Euro-Atlantic collective security structures. The possibility of such integration elicits hysterical and panicked reactions on the part of the Russians, because they consider it to be not only (or not so much) a military threat for NATO to approach Russian borders, but rather the final, irreversible loss of Ukraine, which is considered indispensable for Russia's main goal - the restoration of the Great Empire. This loss is perceived as a threat to the whole "Russian world", and to the "further existence of East-European civilization and to the unity of the East-Christian universe" [13]. Certain Russian experts candidly state that "if in half a century Ukraine is not part of the Russian state, this will be our national catastrophe…" Another citation from the same author: "What scares me most in this respect is the pace many of our politicians have made with the idea that Ukraine is already a "different country" and that our fates have separated… We have surrendered a lot and

long ago, and we have accepted a lot, but Ukraine is the boundary, retreating from which is impossible…" [7].

In conclusion, it should be noted that a factor inhibiting the overcoming of "post-imperial syndrome" in both countries is the widespread and deeply rooted concept of a special, extraordinary kinship between the two "brotherly" Slavic peoples and the myth of their common membership in the East-Orthodox religious community and in the "Eurasian" civilizational and political world. Inspired by the strong propaganda mechanism of contemporary Russia, this myth is supported in Ukraine not only by the forces of the political left, which is traditionally oriented toward joining an old or new version of the USSR, but also by a part of Russian-speaking intelligentsia that has been educated to perceive Russian and Russian-language culture as having advantages over provincial Ukrainian culture. (As A.Okara, the only sober voice in the chorus of the mentioned Russian discussion about Ukraine and NATO, noted: "In Russian-Ukrainian relations Russians are accustomed to unreasonably overestimating themselves, while Ukrainians - unreasonably underestimating" [10].) Moreover, the presence of a considerable number of representatives of the party and state "elite" of the Soviet Union among contemporary Ukrainian policy makers creates additional difficulties in overcoming the rooted habits of orienting to directives and signals from Moscow. This manifests itself not only in the obedient execution of such directives, but also in attempts to take Russian methods, political tactics, and strategies and mechanically transfer them to the Ukrainian situation in the naïve belief that reliable "Kremlin recipes" will successfully work in local realities.

Another important issue in the relations between the two countries is the status of the Russian language in Ukraine. Incidentally, in the reproaches of Russian politicians the problem is defined exactly by this word - the status. This is important to note, as it is another confirmation that in the Russian mental paradigm the "status" is much more important than the "essence." From this paradigm come "Potemkin villages," "window dressing," timing plan fulfillment to state holidays, and on the personal level - a love for formal positions and ranks. This is namely the reason why the *essence* of the matter - the perfectly free functioning of the Russian language on the territory of Ukraine - does not satisfy the fighters for its *status*.

Bilingualism in Ukraine has a complex historical past. During the 19th century, after Count Uvarov declared the policy for "Autocracy, Orthodoxy, and Populism"[67], the Russian government consistently pursued the policy of Russifi-

[67] *Count Sergey Semionovich Uvarov (1786-1855) in 1832 was appointed Deputy Minister of Public Education. He was responsible for coming up with the formula "Orthodoxy, Autocracy, and Populism", the basis of his activities regarding public education. He stood for impeding access*

cation by repeatedly prohibiting the usage of the Ukrainian language in public, in theatre performances and concerts, in publications, and in church. The Ukrainian language went beyond those barriers and prohibitions only after they were removed in 1917. At the same time, Ukrainian was functioning freely on the territory of the Austro-Hungarian Empire, where writers and cultural workers from all over Ukraine could publish their works without restraints. Consequently, at the beginning of the 20th century the language was sufficiently developed, codified, had considerable vocabulary, and was used in fiction and academic literature.

In Soviet times, Ukrainian was the official language of record keeping in the republic up to 1977, when the creation of a new historical unity - “the Soviet people” - with a single language (Russian) was declared. After this the sphere of usage of Ukrainian as an official language sharply declined.

Besides, there was a strong policy encouraging Ukrainians to resettle to Siberia and the Far East or other republics of the USSR, where they functioned as agents of Russification, while Russians came to take their place in Ukraine. Thus, if before World War II Russians in Ukraine made up less than 6 percent of the population, by the collapse of the Soviet Union they made up nearly 20 percent of the population, having replaced 7 million lost by Ukraine during World War II [19].

Thanks to the policy of Russification, the population of the cities of the south and east that hosted many immigrants from Russia almost entirely shifted to Russian in the post-war period, while the sphere of usage of Ukrainian was significantly narrowed in the center and the west.

This way, a considerable part of the population shifted to Russian as the language of daily usage while remaining culturally Ukrainian. According to the recent data published by the Democratic Initiatives Foundation [20], over 60 percent of Ukraine’s population believes that Ukrainian should be the only official language, while less than 30 percent speak in favor of two official languages or in favor of the usage of Russian as a regional language. De facto, although Ukrainian is the only official language, Russian is freely used by citizens in all spheres except for the area of state legal acts. The priority of the language problem, according to surveys of different independent sociological services, is not considered to be in the top 20 most important problems for Ukraine’s population in all the regions, and only 5 percent consider the linguistic problem important to them.

The intensity of Ukrainization is also indicated by the fact that, if in the Crimea Ukrainians formally make up 30 percent of the population, only 6 seconda-

---

to education for the people of the non-noble origin and strengthening governmental control over the universities and gymnasiums.

ry schools out of over 500 in the region use Ukrainian as the language of instruction. Thus, even in the Crimea the language problem is more imagined than really important for the population.

Therefore, the issue of language in contemporary Ukraine is mostly an issue of external pressure and manipulations, in particular by foreign public opinion, rather than an urgent Ukrainian problem.

One way or another, notwithstanding the problems and numerous mutual complaints, from 1 October 2008 Ukraine and Russia de facto prolonged the Agreement on Friendship, Cooperation, and Partnership for the next ten years.

According to the text of the document, it is prolonged automatically for a new ten year term if six months before its expiration none of the parties declares a wish to terminate it. As Russia and Ukraine exchanged ratification charters on 1 April 1999, the deadline for claiming termination of the agreement was 1 October 2008. Since that did not happen, the action of the Great Agreement on Friendship and Cooperation between Russia and Ukraine, as well as a number of other agreements, including those relating to the Russian Black Sea Fleet, was automatically prolonged.

Instead of Summary

Once Plato is his debate with Socrates essentially defined the paradigm that is still intrinsic for the humankind: a free person and a totalitarian state. In the 20th century there were several attempts to overcome this contradiction in favor of the state, the results of which are well and widely known.

One can assume that citizens of the states that outlived the totalitarian past should understand the value of freedom of a human being. However, recent decades of development of countries on the post-totalitarian post-communist space have demonstrated that freedom is to be mastered, since freedom in human society is not an abstract feeling, but an everyday pursuit of compromise: between desires and possibilities, between different people, between demands and aspirations, between own interests and public necessities.

It was compromise and ability to come to an agreement that created the modern human civilization several millenniums ago. Today Europe for the first time in history is not divided into antagonistic alliances and blocks. Although, discrepancies and contradictions still exist between Europeans, the general aspiration is evident - peace and prosperity for oneself and thus for the neighbors rather than at their expense.

Ukraine and Russia went though severe trials; they have common achievements and numerous losses, real and imaginary offences and injustices. Now it depends on citizens of both states, policy makers, journalists, scholars, whether we will keep living in the past or will be building the future keeping in mind that the major value is not a state, but a human being and his/her life.

It was back in the 5th century BC when the sophists – representatives of Greek enlightenment - preparing their students for political activity redirected the antique philosophy to the problem of a person and his/her consciousness. Protagoras, the most famous among the sophists, suggested the thesis: “Man is the measure of all things: of things which are, that they are, and of things which are not, that they are not”. This thesis declared almost three thousand years ago is still topical. For over 60 years Europe is avoiding serious interstate military conflicts. Whether this period will become a prologue to a new common European home depends on all Europeans, their urge towards understanding the other and helping him/her find their own compromise with themselves and other people.

References

1. Chervak B. How To Win An Information War. Head Information Policy Department State Committee for TV and Radio. Ukrayinska Pravda web site, Kiev, in Ukrainian, 29 May 2006, BBC Monitoring Service, United Kingdom, Wed, May 31, 2006.
2. Felgenhauer P. The Russian-Georgian War Was Preplanned In Moscow. Eurasia Daily Monitor, Thursday, August 14, 2008
3. Kappeler A. The Russian Empire: A Multiethnic History. – Longman, 2001.
4. Korduban P. Kyiv On Georgia: Diplomacy Awkward, Parties Divided. Eurasia Daily Monitor, August 15, 2008; August 16 2008, http://gazeta.24.ua/news/show/id/60403.htm.
5. Kreml razrabotal stsenariy silovogo zakhvata Kryma? [Has the Kremlin Developed a Scenario of a Forced Seizure of the Crimea?] June 17, 2008, http://intv-inter.net/ru/news/article/?id=57736227.
6. Kuzio T. Russian-Ukrainian Relations Reveal Deeper Problems. // Eurasia Daily Monitor, June 17, 2008, http://www.jamestown.org/edm/article.php?article_id=2373151.
7. Maler A. Rossiya – garant evropeiskoi identichnosti Ukrainy. [Russia is the Guarantor of Ukraine’s European Identity]. July 19, 2008, http://strateger.net/arkadiy-maler_russia_-_garant_euro-identichnosti_ukraine
8. Marochko V., Hellig G. Represovani pedagogy Ukrainy: zhertvy politychnogo terror (1929-1941) [Repressed Teachers of Ukraine: Victims of Political Terror (1929-1941)]. – Kyiv, 200, pp.5-21.
9. Novitskiy E. “Piatidnevnaya voina”: na chiei storone Pravda? [The “Five-Day War”: on Whose Side is the Truth?] August 15, 2008, http://maidan.org.ua/static/mai/1218788630.html.
10. Okara A. Neobkodimo priznat subektnost Ukrainy. Rossiya – Ukraina: Problema NATO i krizis dvustoronnikh otnosheniy. Kruglyi stol “RP-Kluba” [It is Necessary to Admit Ukraine’s Subjectiveness”. Russia and Ukraine:

the Problem of the NATO and the Crisis of Bilateral Relations. Round-table of the "RP-Club"]. - Moscow, 2008.
11. Pain E. Imperskyi syndrome ta imitatsiya natsionalnogo budivnytstva v Rossii. // Sotsiologiya: teoriya, metody, marketyng. [Imperial Syndrom and Imitation of Nation Building in Russi. // Sociology: Theory, Methods, Marketing] 2007, №3.
12. Pervye uroki krizisa, ili Kukushka i medved. [The First Lessons of Crisis, or a Cuckoo and a Bear]. Paul Reynolds, BBC observer. 2008/08/11, http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-
/hi/russian/international/newsid_7553000/7553884.stm
13. Rossiya – Ukraina: Problema NATO i krizis dvustoronnikh otnosheniy. Kruglyi stol "RP-Kluba" [Russia and Ukraine: the Problem of the NATO and the Crisis of Bilateral Relations. Round-table of the "RP-Club"]. Moscow, 2008. The complete version published in July 2008 of the web-portal Strategium (http://strateger.net/Russia-Ukraine-NATO), and on the blog of Andrei Okara at Ukrainska Pravda (http://blogs.pravda.com.ua/authors/okara/48884f6eb31b8/).
14. Stepan A. Ukraine: Improbable Democratic "Nation-State" But Possible Democratic "State-Nation"? // Post-Soviet Affairs, 2005, Vol.21, No.4, pp.279-308.
15. Thompson E.M. Imperial Knowledge: Russian Literature and Colonialism (Contributions to the Study of World Literature). - Greenwood Press, 2000.
16. http://en.wikipedia.org/wiki/Holodomor
17. http://www.levada.ru/press/2009013001.html.
18. http://rate1.com.ua/uk/archive/283/
19. http://www.soclist.by.ru/vvv6.htm
20. http://dif.org.ua/ua/poll
21. http://gazeta.24.ua/news/show/id/60403.htm.

Prezentat la redactie
la 17 noiembrie 2009

COMPARTIMENTUL
BIBLIOGLOBUS & INFO

INFORMAȚIA
privind susținerea tezelor de doctor / doctor habilitat în ştiințe politice în Consiliile ştiințifice specializate din Republica Moldova în anul 2009

nr.	*Autorul*	*Denumirea tezei*	*Conducător / consultant ştiințific*
		Teze de doctor	
1	***SOCOLOV Tatiana***	Mass media □i dezvoltarea comunitară (analiză politologică)	***Victor MORARU***, *doctor habilitat în ştiințe politice, profesor (conducător ştiințific)*
2	***ANDRIEŞ Vasile***	Republica Moldova în contextul integrării europene	***Valeriu MOSNEAGA***, *doctor habilitat în ştiințe politice, profesor, „Om Emerit” (conducător ştiințific)*
3	***GONTA Ana***	Factorul mediatic în promovarea imaginii de □ară a Republicii Moldova	***Constantin MARIN***, *doctor habilitat în ştiințe politice, profesor (conducător ştiințific)*
4	***ȚVEATCOV Nicolai***	Problema solutionarii conflictelor politice in Republica Moldova (cazul UTA „Gagauz-Yeri” si Transnistriei)	***Tatiana TURCO,*** *doctor în ştiințe politice, conferențiar (conducător ştiințific)*

Informația a fost prezentată
la redacție la 29 decembrie 2009
de către profesor V.MOŞNEAGA

MOLDOSCOPIE
(PROBLEME DE ANALIZĂ POLITICĂ)

Nr.4 (XLVII), 2009

REVISTĂ ŞTIINȚIFICĂ TRIMESTRIALĂ

Bun de tipar 30.12.2009. Formatul 70x100 $^{1}/_{16}$.
Coli de tipar 16,5. Coli editoriale 13,6.
Comanda 122. Tirajul 50 ex.

Centrul Editorial-Poligrafic al USM
str. Al.Mateevici, 60, Chişinău, MD 2009